Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung

unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Nordrhein-Westfalen

1974

Klaus-Peter Schulz-Gadow

1975

DIE ELEMENTE DER RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG IN DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG

unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Nordrhein-Westfalen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Klaus-Peter Schulz-Gadow
aus Berlin-Charlottenburg
1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Menger
Dekan:	Prof. Dr. Kupisch

Tag der mündlichen Prüfung: 6.12.1974

Meinen Eltern

in

Dankbarkeit zugeeignet

INHALTSÜBERSICHT

	Seite
Gliederung	III
Abkürzungsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XIII
Text der Arbeit	1
Anhang	213

GLIEDERUNG

		Seite
1.	EINLEITUNG	1
2.	BEGRIFFSBESTIMMUNG UND STANDORT DER RAUMORDNUNG, DER RAUMPLANUNG UND DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG	4
2.1.	Definitionen der Raumordnung und Landesplanung	4
2.1.1.	Zielsetzung, Planung, Konkretisierung als Ausgangspunkte der Definition	8
2.1.2.	Die drei Phasen im jeweiligen Planungsraum	9
2.1.3.	Die Definitionen der Oberbegriffe Raumordnung und Raumplanung und der daraus resultierenden Begriffe unter Einbeziehung des jeweiligen Planungsraumes	12
2.1.3.1.	Raumordnung	12
2.1.3.2.	Raumplanung	13
2.1.3.3.	Die Begriffe der Raumordnung und Raumplanung unter Einbeziehung des jeweiligen Planungsraumes	15
2.1.4.	Der solitäre Aufbau der Raumplanung	16
2.1.5.	Die Stufenfolge der Zielfindung der Raumplanung in der Raumordnung	17
2.2.	Der Begriff der kommunalen Neugliederung nach § 14 Abs. 1 nwGO	20
3.	DIE NORMATIVEN, MATERIELLEN GRUNDSÄTZE DES RAUMORDNUNGSGESETZES UND DES NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN LANDESPLANUNGSGESETZES	25
3.1.	Die Grundkonzeption des § 2 ROG	25
3.1.1.	Der allgemeine Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG	28

		Seite
3.1.2.	Die Funktion der Verdichtung als selbständiger Grundsatz - § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG	35
3.1.2.1.	Der Begriff der Verdichtung und die Folgen der Verdichtung	35
3.1.2.2.	Die Anwendung des Verdichtungsgrundsatzes	37
3.1.3.	Die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete - § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG	40
3.1.4.	Die besondere Förderung des Zonenrandgebietes - § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG	45
3.1.5.	Die Erhaltung der Land- und Forstwirtschaft als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft - § 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG	50
3.1.6.	Raumordnung in den Verdichtungsräumen - § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG	53
3.1.7.	Die allgemeinen Sachgrundsätze des § 2 Abs. 1 Nrn. 7 - 9 ROG	60
3.1.8.	Das Abwägungsgebot des § 2 Abs. 2 ROG	62
3.2.	Die Bindung der Landesraumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen an die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes	64
3.3.	Die raumordnerische und raumplanerische Grundkonzeption für Nordrhein-Westfalen nach §§ 1, 9 und 10 nwLPlaG	67
3.3.1.	Die Regelungen des Landesplanungsgesetzes	68
3.3.2.	Das Landesentwicklungsprogramm	69
3.3.2.1.	Die Ballungskerne	70
3.3.2.2.	Die Ballungsrandzonen	72
3.3.2.3.	Die ländlichen Zonen einschließlich der städtischen Verflechtungsgebiete und der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung	73

		Seite
3.3.2.4.	Die Planungsaufgaben	74
3.3.2.5.	Das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen	75
3.3.3.	Die Landesentwicklungspläne	76
3.3.3.1.	Der Landesentwicklungsplan I	77
3.3.3.2.	Der Landesentwicklungsplan II	78
3.3.3.3.	Der Landesentwicklungsplan III - zugleich eine Vorschau auf die weitere Arbeit der Landesplanung	81
4.	DIE ALLGEMEINEN RAUMORDNERISCHEN UND RAUMPLANERISCHEN GRUNDSÄTZE FÜR DIE KONKRETE BEPLANUNG EINES RAUMES	83
4.1.	Die strukturellen Gebietskategorien	85
4.1.1.	Die strukturelle Gebietskategorie Verdichtungsraum	86
4.1.2.	Die strukturelle Gebietskategorie ländliches Gebiet	88
4.2.	Das zentralörtliche Gliederungsprinzip	92
4.2.1.	Die Untersuchungen CHRISTALLER's und die heute herrschende empirische Umlandmethode	92
4.2.2.	Die Gemeinden und städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung in Nordrhein-Westfalen	101
4.2.3.	Kritische Stellungsnahme zur empirischen Umlandmethode	102
4.3.	Der Flächenbedarf einer Gebietskörperschaft	106
4.3.1.	Der echte Flächenbedarf	107
4.3.2.	Der sogenannte "planerische" Flächenbedarf	109
4.4.	Das System der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen	112

		Seite
4.5.	Der Grundsatz der Standortförderung	114
4.6.	Die Rangordnung der raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien	118
5.	DAS PRINZIP DER DECKUNGSGLEICHHEIT	122
5.1.	Das Prinzip der Deckungsgleichheit im ländlichen Raum, besonders die Ermittlung der optimalen Einwohnerbereiche für Gebietskörperschaften	127
5.2.	Das Prinzip der Deckungsgleichheit im Agglomerationsraum	141
5.2.1.	Das Stadt-Umland-Problem, insbesondere die Stadtregionen	142
5.2.2.	Bisherige Lösungsversuche und allgemeine Lösungsmöglichkeiten des Stadt-Umland-Problems	151
6.	DIE SACHLICHEN GRUNDLAGEN DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM IN NORDRHEIN-WESTFALEN UND EIN AUSBLICK AUF DIE GESETZGEBUNGSPRAXIS	159
6.1.	Die sachlichen Grundlagen der kommunalen Gebietsreform - das Sachverständigengutachten, Abschnitte A und B	159
6.1.1.	Die Neugliederung der Gemeinden im ländlichen Raum	162
6.1.1.1.	Die Nahversorgungsbereiche	163
6.1.1.2.	Die Gemeinde des Typ A	166
6.1.1.3.	Die Gemeinde des Typ B - die Verzahnung beider Gemeindetypen und ihre kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung	167
6.1.1.4.	Die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze bei der Neugliederungslösung im ländlichen Raum - zugleiche eine kritische Betrachtung	169

		Seite
6.1.2.	Die Neugliederung der Verdichtungsräume	174
6.1.2.1.	Die Neugliederung der sogenannten Solitärstädte	175
6.1.2.2.	Die Neugliederung der Gemengelagen des Ruhrgebietes	177
6.1.2.3.	Die Neugliederung der städtischen Verflechtungsgebiete	181
6.1.2.4.	Die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze bei der Neugliederungslösung in den Verdichtungsräumen, zugleich eine kritische Betrachtung	182
6.1.3.	Die Neugliederung der Kreise und die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze	187
6.2.	Ein Ausblick auf die Gesetzgebungspraxis	196
7.	DIE BEACHTUNG DER RAUMORDNERISCHEN UND RAUMPLANERISCHEN GRUNDSÄTZE BEI DER JEWEILIGEN NEUGLIEDERUNGSKONZEPTION	206

ANHANG

1.	GESETZESAUSZÜGE	
1.1.	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Art. 28 GG	215
1.2.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen: Art. 78 Abs. 1 und 2 nwLV	215
1.3.	Bundesraumordnungsgesetz: § 2 ROG	216
1.4.	Landesplanungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen: §§ 1, 9, 10, 11 nwLPlaG	218
1.5.	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen: §§ 5, 14 nwGO	219

		Seite
2.	TAFELN	
2.1.	Tafel 1	221
2.2.	Tafel 2	223
2.3.	Tafel 3	225
2.4.	Tafel 4	227
2.5.	Tafel 5	229
2.6.	Tafel 6	231
2.7.	Tafel 7	233
3.	Lebenslauf	235

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
A.U.	Amtlicher Umdruck von Urteilen
Aufl.	Auflage
BAB	Bundesautobahn
BAnz.	Bundesanzeiger
BayBgmstr.	Bayerischer Bürgermeister
BayVwBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBauG	Bundesbaugesetz v. 23.7.1960 (BGBl I 1960/341) i.d.F. v. 7.6.1972 (BGBl I 1972/873)
BBauBl	Bundesbaublatt
Bem.	Bemerkung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
BGBl I	Bundesgesetzblatt Teil I
Bd.	Band
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise

ders.	derselbe
Diss. jur.	juristische Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
Drucks.	Drucksache
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Einwohner
E/qkm	Einwohner pro Quadratkilometer
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera
ff	folgende
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl S. 1) i.d.F. 28.7.1972 (BGBl I 1972/ 1305)
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HRR	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln
LT	Landtag

m.	mit
maschinenschr.	maschinenschriftlich
MBl	Ministerialblatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Ndrs.	Niedersachsen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
nw GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.8.1969 (GV NW 1969/656) geändert durch Gesetz vom 11.7.1972 (GV NW 1972/218)
nwLPlaG	Landesplanungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung und Bekanntmachung v. 1.8.1972 (GV NW 1972/244)
nwVGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
nwVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4.3.1952 (GV NW 1952/23) i.d.F. vom 16.6.1970 (GV NW 1970/442)
nwZweckverbG	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26.4.1961 (GV NW 1961/190) i.d.F. vom 16.7.1969 (GV NW 1969/514)
o.J.	ohne Jahresangabe
qkm	Quadratkilometer
Rdnr.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965 (BGBl I 1965/306)

s.	siehe
S.	Seite
S.	Satz nur bei Paragraphenzitaten
SchlHAnz	Schleswig-Holsteinischer Anzeiger
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
s.o.	siehe oben
Sp.	Spalte
StT	Städtetag
StuGR	Städte- und Gemeinderat
U.	Urteil
u.	unten
u.a.	und andere
v.	vom
vervielf.	vervielfältigt
vgl.	vergleiche
Veröff.	Veröffentlichung
VwArchiv	Verwaltungsarchiv
VwR	Verwaltungsrecht
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VwVO	Verwaltungsverordnung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

LITERATURVERZEICHNIS

BECKER-MARX, K. Die Region - ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsräume, in: DÖV 1963/328 ff.

BIELENBERG, W. Raumordnung und Verfassung, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 3.1.1, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz o.J., zit.: Raumordnung und Verfassung.

BIELENBERG, W. Bundesraumordnungsgesetz, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 4.1.1, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz o.J., zit.: Bundesraumordnungsgesetz.

BIELENBERG, W. Die Rechtsnatur der vorbereitenden städtebaulichen Pläne - auch zur Rechtsnatur der durchführenden Pläne, in: DVBl 1960/542 ff, zit.: Rechtsnatur.

BIELENBERG, W. Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in: DVBl 1969/376 ff, zit.: Bindung.

BIELENBERG, W. DIETRICHS, B. Raumordnungsziele der Länder, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 3.1.3, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz o.J.

BISCHOFF, F. Die Regionalstadt, in: Landkreis 1969/13 ff.

BOUSTEDT, O. Die Entwicklung der deutschen Stadtregionen von 1939 bis 1960, in: AfK 1962/179 ff, zit.: Entwicklung.

BOUSTEDT, O. — Die Stadtregion - ein Beitrag zur Abgranzung städtischer Agglomerationen, in: AllgStatistikArchiv Bd. 37 (1953)/ 13 ff, zit.: Stadtregion.

BOUSTEDT, O. — Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis, in: DÖV 1963/797 ff, zit.: Stadtregion-Bedeutung.

BOUSTEDT, O. u.a. — Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland - auf der Basis der Volkszählung von 1951 -, Band XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1960.

BOUSTEDT, O. u.a. — Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1961 - auf der Basis der Volkszählung von 1961 -, Band XXII der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1967.

BRENKEN, G. — Raumordnerische Erwägungen zur Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, in: DÖV 1969/372.

BRÜGELMANN, H. u.a. — Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, Raumordnung-Landesplanung-Regionalplanung, Kommentar, dargestellt und erläutert von BRÜGELMANN, H., ASMUSS, G., CHOLEWA, E.W., VON DER HEIDE, H.J., Loseblattausgabe, Stand: September 1970, Stuttgart.

BÜNERMANN, M. — Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen - ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung mit systematischen Übersichten und Verzeichnissen der neuen und der aufgelösten Gemeinden, Band 32 der Kommunalen Schriften für Nordrhein-Westfalen, herausg. v. H.-A. BERKENHOFF u. C. DAHM, Köln 1970.

BURHENNE, W. — Umweltrecht - Raum und Natur, Systematische Sammlung der Rechtsvorschriften und organisatorischen Grundlagen zur Raumplanung und Landespflege sowie zur Nutzung und Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen, herausg. v. W. BURHENNE, Loseblattsammlung, Stand: 52. Lieferung, April 1974, Berlin, zitiert nach Kennzahl und Seitenzahl.

CAROL, H.
WEBER, M. — Städte - wie wir sie wünschen, Zürich 1949.

CHRISTALLER, W. — Die zentralen Orte Süddeutschlands - eine geographisch-landeskundliche Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. unveränderte Auflage, ein reprographischer Nachdruck der 1. Auflage Jena 1933, Darmstadt 1968.

DATEN ZUR RAUMPLANUNG — Daten zur Raumplanung, Zahlen - Richtwerte - Übersichten, herausg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Loseblattausgabe, Stand: 1973, Hannover, zit.: nach Kennzahlen und Seitenzahl.

DIETRICHS, B. — Raumordnungsziele des Bundes, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 3.1.2, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz 1965.

EBERSTEIN, H.H. — Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, herausg. v. H.H. EBERSTEIN, Loseblattausgabe, Stand: Mai 1973, Köln-Marienburg.

ERNST, W. — Das Bundesraumordnungsgesetz, in: BBauBl 1965/94 ff, zit.: Bundesraumordnungsgesetz.

ERNST, W. — Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Planung III - Mittel und Methoden planender Verwaltung, S. 129 ff, herausg. von KAISER, H.J., Baden-Baden 1968, zit.: in Planung III.

ERNST-Gutachten — Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorsitzender W. Ernst, vorgelegt im November 1972, Band I: Gutachten, Band II: Materialien, Bonn 1973.

ERNST, W. / ZINKAHN, W. / BIELENBERG, W. — Bundesbaugesetz, Kommentar, Band I, Loseblattausgabe, Stand: April 1973, München.

EVERS, H.-U. — Reform oder Liquidation der Landkreise, in: DVBl 1969/765 ff, zit.: Reform.

EVERS, H.-U. — Das Recht der Raumordnung, eine Einführung in das Bundesraumordnungsgesetz, das Planungsrecht der Länder und die Rechtsfragen der Gebietsreform, München 1973, zit.: Raumordnung.

FORSTHOFF, E. / BLÜMEL, W. — Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, ein Rechtsgutachten, Frankfurt/Main, Berlin 1970.

GAENTSCH, G. — Gebiets- und Verwaltungsreform - Entwicklung in den Bundesländern -, in: Städtetag 1969/119 ff.

GÖB, R. / LAUX, E. / SALZWEDEL, J. / BREUER, R. — Kreisentwicklungsplanung, Gutachten, erstattet im Auftrage des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Köln 1974.

GÖRG, H. — Nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DVBl 1969/772 ff.

GOLZ, G. — Landesplanung und Verwaltungsgliederung, in: DÖV 1967/193 ff.

HAARMANN, W. — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? in: DVBl 1964/722 ff.

HAAS, D. — Die Verwirklichung raumbeeinflussender und raumbeanspruchender Entscheidungen der Landesplanung, in: Verfassung- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, S. 109 ff, Berlin 1965.

HANDWÖRTERBUCH DER RAUMFORSCHUNG UND RAUMORDNUNG — Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, herausg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover, 2. Aufl., Band I : A-H Band II : I-Ra, Band III: Re-Z, Hannover 1970.

HELLBERG, H. — Zentrale Orte als Entwicklungsschwerpunkte in ländlichen Gebieten - Kriterien zur Beurteilung ihrer Förderungswürdigkeit, Heft 10 der Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, herausg. im Auftrage des Wissenschaftsrates der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen Hamburg von P. JÜRGENSEN, Göttingen 1972.

HIRSCH, H. — Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, Köln 1971.

HOFMANN, W. — Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, in: DVBl 1969/776 ff.

HOPPE, W. — Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, NJW-Schriftenreihe Heft 8, München 1971, zit.: Rechtsschutz.

HOPPE, W. — Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: DVBl 1971/473 ff, zit.: kommunale Gebietsreform.

HOPPE, W. — Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, in: StuGR 1971/278 ff, zit.: verfassungsrechtliche Grenzen.

HOPPE, W. — Entwicklungsrichtlinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Festgabe für W. HEFERMEHL "Rechtsfragen der Gegenwart", S. 91 ff, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, zit.: Hefermehl-Festschrift.

HOPPE, W. — Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld durch das "Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz)" vom 24. Oktober 1972 (GVBl NW 1972, S. 284), erstattet im Auftrage der Stadt Sennesstadt Maschinenschr. vervielf., Münster 1972.

HOPPE, W.
RENGELING, H.-W. — Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform - verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Band 3 der Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Frankfurt a.M. 1973.

HOPPE, W.
TIGGEMANN, R.
Gutachten zur kommunalen Neuordnung im Raum Warendorf/Freckenhorst, erstattet im Auftrage der Stadt Freckenhorst, maschinenschr. vervielf., Münster 1973, zit.: Gutachten Warendorf/Freckenhorst.

HOPPE, W.
TIGGEMANN, R.
Kreis Unna - Kommunale Neugliederung, Mängel der Begründung und verfassungsrechtliche Konsequenzen, zugleich: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze des "Unna-Gesetzes", erstattet im Auftrage des Kreises Unna, Münster 1973, zit.: Gutachten Unna.

HOPPE, W.
TIGGEMANN, R.
Gutachten zur Kommunalen Neugliederung im Raum Borghorst/Burgsteinfurt, erstattet im Auftrage der Stadt Borghorst, maschinenschr. vervielf., Münster 1973, zit.: Gutachten Borghorst/Burgsteinfurt.

HOPPE, W.
TIGGEMANN, R.
Gutachten zur Kommunalen Neugliederung im Raum Münster, erstattet im Auftrage der Gemeinde Hiltrup, maschinenschr. vervielf., Münster 1973, zit.: Gutachten Münster.

HÜBLER, K.H.
Die Struktur der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen ländlichen Gebiete, in: Informations-Briefe für Raumordnung Nr. R 2.3.2, herausg. vom Bundesminister des Inneren, Mainz 1968, zit.: zurückgebliebene ländliche Gebiete.

HÜBLER, K.H.
Raumordnung im Zonenrandgebiet, in: Informations-Briefe für Raumordnung Nr. 5.1.3, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz 1969, zit.: Zonenrandgebiet.

HÜBLER, K.H. — Die Struktur des ländlichen Raumes, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 2.3.5, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz 1967, zit.: ländlicher Raum.

ISBARY, G. — Entwicklungsplanung in Verdichtungszonen, in: soziologia rularis 1962/50 ff, zit.: Entwicklungsplanung.

ISBARY, G. — Die Region in allen Landesteilen - das neue Element planungsräumlicher Gliederung, in: Arbeitstagung des Landkreisverbandes Bayern1963, S. 72 ff, herausg. v. Landkreisverband Bayern, München o.J. (1963), zit.: Region.

ISBARY, G. — Regionale Probleme der Raumordnung - eine Untersuchung am Beispiel des Landkreises Saarbrücken als Mittelpunkt des saarländischen Verdichtungsraumes, Saarbrücken 1963, zit.: regionale Probleme der Raumordnung.

ISBARY, G. — Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume, in: DÖV 1963/793 ff, zit.: Gliederung des Bundesgebietes.

ISBARY, G. — Die Raumordnung unter dem Aspekt der ländlichen Verwaltung und deren finanzieller Ausstattung, in: AfK 1964/259 ff, zit.: die Raumordnung.

ISBARY, G.
v.d. HEIDE, H.J.
MÜLLER, G. — Inhaltliche Darstellung der Gebiete mit gesunden Struktur- und Lebensbedingungen, Forschungsbericht im Auftrage des Bundesministeriums des Inneren, Bonn 1968.

ISENBERG, G. — Bemerkungen zu einer Karte der ökonomischen Strukturzonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen aus dem Institut für Raumordnung 1957/573 ff, Bad Godesberg.

JAHN, F.-A. Novellierung der Gemeindeordnung und Landkreisordnung in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1969/302 ff.

KANNENBERG, E.G. Zur Methodik der Ermittlung von zentralen Orten und von Beurteilungsgrundlagen für Förderungsmaßnahmen, in: Informationen aus dem Institut für Raumordnung 1965/393 ff, Bad Godesberg.

KEIL, H. Aufgaben und Arbeitsmöglichkeiten der Landesplanung, in: BBauBl 1962/275 ff.

KESSLER, A. Über den Stand der Raumordnung, in: BB 1964/1438 ff.

KLÖPPER, R. Methoden zur Bestimmung der Zentralität von Siedlungen, in: Geographen Taschenbuch 1953/512 ff, zit.: Zentralität.

KLÖPPER, R. Die deutsche geographische Stadt-Umland-Forschung, bei P. SCHÖLLER, S. 252 ff, zit.: Stadt-Umland-Forschung.

KLUCZKA, G. Die Entwicklung der zentralörtlichen Forschung in Deutschland, in: Berichte zur Deutschen Landeskunde Bad 38, S. 275 ff, Bad Godesberg 1967, zit.: Entwicklung

KLUCZKA, G. Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen - eine geographisch-landeskundliche Bestandsaufnahme 1964–1968, Heft 27 der Schriftenreihe "Landesentwicklung" des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970, zit.: NRW.

KLUCZKA, G. — Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland,
in: Forschungen zur Deutschen Landeskunde Bad 194,
Bad Godesberg 1970,
zit.: zentrale Orte.

KLUCZKA, G. — Zentralörtliche Struktur und Umlandverflechtungen im Kreise Münster,
Forschungsgutachten im Auftrage des Kreises Münster,
maschinenschr. vervielf.,
Bonn-Bad Godesberg 1972,
zit.: Gutachten Kreis Münster.

KLÜBER, H. — Industriekreise - ein Vorschlag zur Verwaltungsreform,
in: DÖV 1963/117 ff,
zit.: Industriekreise.

KLÜBER, H. — Das Göttinger Beispiel - Neugliederung der Stadt und des Landkreises Göttingen,
in: DÖV 1965/235 ff,
zit.: Göttingen.

KÖSTERING, H. — Methoden der Verwaltungsreform - neue Wege in Nordrhein-Westfalen,
1. Teil:
in: SKV 1971/85 ff,
zit.: 1. Teil,
2. Teil:
in: SKV 1971/125 ff,
zit.: 2. Teil.

KÖTTER, H. — Heutige Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft an die Leistungen der ländlichen Selbstverwaltung,
in: AfK 1964/199 ff.

LANG, F. — Neue politische und administrative Wege zur Lösung der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme amerikanische Stadtregionen,
in: DVBl 1967/514 ff.

LANGE, K. — Die Organisation der Region,
Siegburg 1968.

LAUX, E. — Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung - unter besonderer Berücksichtigung der Lage in Nordrhein-Westfalen, in: DVBl 1968/374 ff, zit.: Kriterien.

LAUX, E. — Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1969/233 ff, zit. Verwaltungsreform.

v. LOEBELL, F.W. — Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen - Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, Köln 1972.

LOSCHELDER, W. — Ordnung des Großraumes Hannover, in: DÖV 1962/531 ff, zit.: Hannover.

LOSCHELDER, W. — Die Kommunalverfassung in ihrer Bewährung, in: DÖV 1969/801 ff, zit.: Kommunalverfassung

LOWINSKI, H.
BERVE, R. — Der Landesentwicklungsplan III "Vorranggebiete und Freiraumfunktionen", in: StuGR 1972/274 ff.

LÜCKERT, W. — Neue Wege zur Verbesserung der Kommunalen Struktur, in: DVBl 1966/334 ff.

LUTHER-Gutachten — Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten der von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission, Vorsitzender H. Luther, herausg. vom Bundesminister des Inneren, Bonn 1955.

MÄDING, E. — Koordination der Planungen - Materialien zur Stadtentwicklungsplanung, KGSt Köln 1971.

MATTENKLODT, H.-F. — Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande Nordrhein-Westfalen, Münster 1972.

MAUSBACH, H. — Städtebaukunde der Gegenwart, 4. Auflage, Stuttgart 1971.

MAYER, K. — Die Bedeutung der zentralen Orte in der Landesraumordnung - Bayern -, in: BayBgmstr 1966/185 ff.

MEYER, K. — Ordnung im ländlichen Raum, Stuttgart 1964.

MEYER-SCHWICKERATH, K. — Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, in: DVBl 1969/779.

MEYNEN, E. KLÖPPER, R. KÖRBER, J. — Rheinland-Pfalz in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, in: Forschungen zur Deutschen Landeskunde Band 100, Remagen 1957.

MÜLLER, H. u.a. — Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen, Band 72 der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972.

MÜNZER, C. — Rechtsschutz der Gemeinden im Verfahren zur kommunalen Gebietsänderung nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss. jur., Münster 1971.

NIEMEIER, H.G. — Landesplanung als Aufgabe in der Verwaltung und auf dem Wege zu einer umfassenden Planung, Vortrag v. 26.5.1967, in: Veröffentlichungen des Instituts für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Berlin 1967, zit.: Landesplanung.

NIEMEIER, H.G. — Die landesplanerischen Grundlagen der Gutachten zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1969/369 ff, zit.: Grundlagen.

NORDRHEIN-WESTFALEN PLANT — Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen Band 23 der Schriftenreihe Nordrhein-Westfalen plant, Essen 1967.

NWP 75 — Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75), herausg. v. der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970.

PARTSCH, K.-J. — Probleme der schleswig-holsteinischen Verwaltungsreform, in: StT 1959/149.

PARTZSCH, D. — Die Struktur des Zonenrandgebietes, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 2.3.3, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz o.J., zit.: Zonenrandgebiet.

PARTZSCH, D. — Die Struktur der großflächigen Verdichtungsräume, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 2.3.1, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz 1969, zit.: Struktur der Verdichtungsräume,

ROTHE, K.-H. — Das Großstadt-Umland-Problem, Gedanken zur Verwaltungs- und Gebietsreform, in: DVBl 1969/784 ff.

SCHMIDT-ASSMANN, E. — Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, in: DÖV 1973/109 ff.

SCHNUR, R. SIEDENTOPF, H. — Zur Neugliederung in Ballungsräumen, Köln 1971.

SCHÖLLER, P. — Zentralitätsforschung, Band CCCI der Reihe: Wege der Forschung, Darmstadt 1972.

STATISTISCHES JAHRBUCH — Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, herausg. v. Statistischen Bundesamt, Stuttgart/Mainz 1973.

STEINBERG, H.G. — Zu den Begriffen Solitärstadt und Stadtregion, Gutachten zur kommunalen Neugliederung erstattet im Auftrage der Stadt Sennestadt, herausg. v. Kreis Unna in Rahmen seiner Schriftenreihe zur Kommunalen Neugliederung, Münster 1973, zit.: Stadtregion und Solitärstadt.

STEINBERG, H.G. — Zum Begriff der Region in Wissenschaft und Praxis, in Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, S. 12 ff, herausg. v. A. Hartlieb v. WALLTHOR und F. PETRI, Münster 1973, zit.: Begriff der Region.

STERN, K. PÜTTNER, G. — Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, 2. Auflage, Berlin, Frankfurt 1969.

STORBECK, D. — Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in Gesellschaftliche Planung - Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, S. 253 ff, herausg. v. B. SCHÄFERS, Stuttgart 1973.

STÜER, B. — Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel? in: KommPolBl 1973/1112 ff.

THIEME, W. — Die Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 1969 230 ff, zit.: Gebietsreform.

THIEME, W. — Die magische Zahl 200.000 - zur Mindestgröße kreisfreier Städte, in: DÖV 1973/442 ff, zit.: magische Zahl.

TIGGEMANN, R. — Grenzen und Möglichkeiten der Anwendung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips in der kommunalen Neugliederung, in: StuGR 1974/46 ff.

ULLRICH, W.
LANGER, H. — Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Loseblattausgabe, Stand: 24. Lieferung, Neuwied, zit.: nach Gruppe und Seitenzahl.

UMLAUF, J. — Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958.

v. UNRUH, G.-C. — Betrachtungen zur Verwaltungsreform, in: DÖV 1971/433 ff, zit.: Betrachtungen.

v. UNRUH, G.-C. — Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe - zur 100jährigen Wiederkehr der Verabschiedung der preußischen Kreisordnung mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl 1973/1 ff, zit.: Einrichtung.

WAGENER, F. — Neubau der Verwaltung - Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Band 41 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1969, zit.: Neubau der Verwaltung.

WAGENER, F. — Verwaltungsstruktur und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung Nr. R 2.2.3, herausg. v. Bundesminister des Inneren, Mainz 1969, zit.: Verwaltungsstruktur.

WAGENER, F. Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: AfK 1964/237 ff, zit.: Gemeindeverwaltung.

WAGENER, F. Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: DVBl 1970/93 ff, zit.: Raumplanung.

WALZ, K. Industriekreise - ein Vorschlag zur Verwaltungsreform, in: DVBl 1963/259 ff.

WASSERMANN, R. Raumordnung und kommunale Struktur, in: JR 1964/340 ff.

WEBER, W. Raumordnung und Raumplanung, in: DÖV 1963/785 ff, zit.: Raumordnung.

WEBER, W. Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen des Bundes und der Länder? Welchen Inhalt sollen sie haben? in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Karlsruhe 1964, Band I Teil 5, München, Berlin 1964, zit.: Gutachten 45. DJT.

WIMMER, R. Die verfassungskonforme Neuordnung kommunaler Verflechtungsräume, in: NJW 1964/1954 ff.

WOLFF, H.J. Verwaltungsrecht, Band I, 8. Aufl., München 1971, Band II, 3. Aufl., München 1970, Band III, 3. Aufl., München 1973.

ZINKAHN, W. / BIELENBERG, W. Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965.

1. EINLEITUNG

Am 19.12.1967 beschloß der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen sein erstes Gesetz über die Neugliederung einer kommunalen Gebietskörperschaft [1] im Rahmen eines das ganze Land umfassenden Neugliederungskonzeptes. Das gesamte Neugliederungsverfahren wurde im Jahre 1974 abgeschlossen; zahlreiche Gesetze sind bereits in Kraft getreten [2], die restlichen erlangen am 1.1.1975 ihre Geltung [3].

- - - - -

1) Gesetz über die Neugliederung des Landkreises Unna v. 19.12.1967 (GV NW 1967/270); vgl. BÜNERMANN, S. 52 ff, der sämtliche Gesetze des 1. Neugliederungsprogramms systematisch mit Daten und Fundstellen erfaßt hat.

2) Vgl. die Übersicht bis zum Stand vom 1.1.1970 bei MATTENKLODT, S. 240 ff; im Anschluß daran traten noch folgende Gesetze in Kraft: Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen v. 14.12. 1971 (GV NW 1971/414 ff) - vollständig abgedruckt mit Begründung bei MATTENKLODT, S. 267 ff; Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld v. 24.10.1972 (GV NW 1972/284 ff).

3) Folgende Gesetze sind verabschiedet und treten am 1.1.1975 in Kraft: Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet v. 9.7.1974 (GV NW 1974/256 ff); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein v. 9.7.1974 (GV NW 1974/344 ff); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm v. 9.7.1974 (GV NW 1974/416 ff); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Wuppertal/Düsseldorf v. 10.9.1974 (GV NW 1974/890 ff); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln v. 5.11.1974 (GV NW 1974/1092 ff); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn v. 5.11.1974 (GV NW 1974/1224 ff);

ANMERKUNG: Im Text der Arbeit wird zumeist auf die Gesetz e n t w U r f e Bezug genommen. Diese mußten deshalb herangezogen werden, damit sich der Verfasser mit der Begründung sowie den Motiven und Zielen des Gesetzgebers auseinandersetzen konnte. Die einzelnen Passagen der Gesetzentwürfe sind mit denen der verabschiedeten Gesetze identisch.

In ihren jeweiligen Neugliederungsvorschlägen hat die Landesregierung immer betont, daß das gesamte Reformwerk der kommunalen Neugliederung "mit Hilfe einheitlicher Neugliederungsmaßstäbe" [1] betrieben werde, wobei die Grundsätze hierfür ihre wesentliche Grundlage in den Gutachten der Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitte A und B fänden. Diese Gutachten sollen unter anderem wesentlich durch die Maßstäbe der Raumordnung und Landesplanung geprägt sein [2].

Daraus könnte man folgern, daß das gesamte Reformwerk der kommunalen Neugliederung über die Geltung der "Modellvorstellungen" der Gutachten A und B an die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung gebunden sei. In ihren Neugliederungsvorschlägen und Gesetzentwürfen sagt die Landesregierung jedoch über Grad und Intensität dieser Bindung nichts aus. Und gerade eine solche Bindung könnte sehr starken Einfluß haben auf die Kontrolle und das Maß der Kontrolldichte des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen bei seiner Überprüfung von Neugliederungsgesetzen im Rahmen der Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Kreisen nach § 50 nwVerfGHG. Es mehren sich die Stimmen, die das Nichtvorhandensein einer solchen Bindung des Landesgesetzgebers an die Grundsätze von Raum-

- - - - -

1) vgl. die jeweiligen Gesetzesvorschläge immer unter II. 1.1.

2) vgl. dazu aus dem zweiten Neugliederungsprogramm: Gesetzentwurf Aachen (Drucks. LT NW 7/830 ff), II 1.1., S. 15; Gesetzentwurf Bielefeld (Drucks. LT NW 7/1580), II 1.1., S. 15 Gesetzentwurf Ruhrgebiet, a.a.O., Bd. 1, II 1.1., S. 35; Gesetzentwurf Münster/Hamm, a.a.O., II 1.1., S. 21, der zum ersten Mal das Gutachten der Sachverständigenkommission als M o d e l l v o r s t e l l u n g e n bezeichnet; Gesetzentwurf Niederrhein, a.a.O., II 1.1., S. 14.

ordnung und Landesplanung bei seinem Reformwerk der kommunalen Neugliederung beklagen und eine solche Bindung fordern [1].

Die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung soll nicht darin gesehen werden, eine Überprüfung der Richtigkeit der beiden ebengenannten Behauptungen durch Analyse der einzelnen Neugliederungsgesetze vorzunehmen. Vielmehr soll die Frage beantwortet werden, ob überhaupt allgemeingültige raumordnerische und raumplanerische Grundsätze herausgearbeitet werden können, die Einfluß auf die kommunale Neugliederung haben könnten, und welchen Einfluß diese tatsächlich haben. Besonders wichtig erscheint die Untersuchung der Frage, ob eine Bindung zwischen Raumordnung und Raumplanung einerseits und kommunaler Gebietsreform andererseits denkbar und gegeben ist.

Dazu ist es notwendig, eine Bestimmung der angesprochenen Begriffe vorzunehmen und die raumordnungs- und -planungsrechtlichen Normen in ihrem Aussagewert darzulegen, soweit sie die kommunale Neugliederung berühren können. Weiter soll versucht werden, daraus allgemeingültige raumordnerische und raumplanerische Prinzipien abzuleiten und deren mögliche Verknüpfung mit der kommunalen Gebietsreform aufzuzeigen. Es soll also die Beantwortung der Frage unternommen werden, wann und wie die raumordnerischen und raumplanerischen Prinzipien

---

1) vgl. dazu HOPPE in Hefermehl-Festgabe, S. 91/103: "Es läßt sich überhaupt generell feststellen, daß die Übereinstimmung des Gesetzgebers mit den Zielen der Raumordnung, der Landesentwicklung und den Modellvorstellungen der Sachverständigengutachten dem Gesetz sehr schnell das Zeugnis der gemeinwohlkonformen Gestaltungsabsicht verschaffen, bei einem Abweichen von diesen Grundsätzen hingegen die verfassungsrechtliche Bindung verneint und eine Gemeinwohlwidrigkeit nicht angenommen wird".

bei der Neugliederung einsetzen können. Mithin ist es zunächst erforderlich, eine Bestimmung der angesprochenen Begriffe vorzunehmen, die Grundlagen von Raumordnung und Raumplanung sowie der kommunalen Neugliederung aufzuzeigen und praktisch ihre Zusammenhänge zu untersuchen.

2. BEGRIFFSBESTIMMUNG UND STANDORT DER RAUMORDNUNG, DER RAUMPLANUNG UND DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG

Eine Übersicht über die Literatur und die Rechtsprechung zu Fragen der Raumordnung und Landesplanung in ihren Zusammenhängen zum Problem der kommunalen Neugliederung zeigt, daß alle drei Begriffe quasi beliebig einander zugeordnet werden - teilweise, besonders was die Raumordnung und Landesplanung betrifft, in einer Identität oder sogar Symbiose, teilweise in einem nicht näher begründeten Nebeneinander.

2.1. Definitionen der Raumordnung und Landesplanung

Besonders im Bereich der Raumordnung und Landesplanung fällt auf, daß vielfach Identität beider Begriffe angenommen wird [1] oder daß davon ausgegangen wird, die Raumordnung betreffe die Beplanung des Raumes Bundesgebiet, die Landesplanung die Beplanung der Territorien der einzelnen Bundesländer. Diese doch sehr unterschiedliche Auffassung über beide Begriffe mag darin ihren Grund haben, daß die gesetzlichen Vorschriften weder den Begriff der Raumordnung noch den der Landesplanung definieren [2]. Die Rechtsprechung und vor allem die Wissenschaft haben sich seit vielen Jahren um eine einheitliche Begriffsbestimmung be-

---

1) BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 - I PBvV 2/52 - in BVerfGE 3/407, 427: "... Raumordnung (Landesplanung) ...".

2) vgl. § 1 Abs. 1, 3 ROG, § 1 Abs. 1 nwLPlaG.

müht, diese aber nicht zu einer allgemein anerkannten Definition führen können [1]. Zur Verdeutlichung dieses unbefriedigenden Zustandes mag der Auszug aus einer Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Bundesraumordnungsgesetzes v. 12.2.1964 dienen [2]: "Alle Versuche, den Aufgabenkreis der Raumordnung festzulegen oder sie begrifflich zu definieren, hatten bisher zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt; alle sind in der einen oder anderen Richtung unvollständig. Es kommt hinzu, daß es auch der Wissenschaft bisher nicht gelungen ist, z.B. die Bereiche der Raumordnung und Landesplanung gegeneinander abzugrenzen; von einigen Bundesländern werden Raumordnung und Landesplanung nach wie vor gleichgesetzt; wir schlagen vor, auf eine Vorschrift dieser Art zu verzichten".

Man kann sagen, daß sich bis heute an dieser Situation nichts geändert hat. Schon im Jahr 1954 hat das Bundesverfassungsgericht die Raumordnung definiert als "zusammenfassende, über-

---

1) ERNST, Planung III, S. 129, 130 führt an, daß man dem Begriff der Raumordnung der sprachlichen Bedeutung nach einen dreifachen Sinn geben könnte: Zum einen könne Raumordnung die tatsächliche räumliche Ordnung eines Gebietes sein, zum anderen könne sie den geordneten Raum im Zustand einer leitbildgerechten, optimalen Ordnung kennzeichnen, zum dritten könne unter Raumordnung die Tätigkeit verstanden werden, den Zustand eines Gebietes durch leitbildgerechte, räumliche Ordnung zu verwandeln.

2) Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes v. 12.2.1964 - GZ 6/21-22 - gerichtet an die Mitglieder der zuständigen Bundestagsausschüsse, nicht veröffentlicht; vorstehender Auszug aus dieser Stellungnahme bei HAARMANN, DVBl 1964/722, 723.

geordnete Planung und Ordnung des Raumes" [1]. Dabei werden Raumordnung und Landesplanung gleichgesetzt [2]. Knapp vier Jahre nach dieser Entscheidung definierte das Bundesverwaltungsgericht [3] die Aufgabe der Landesplanung als die "übergeordnete und zusammenfassende Planung für die Ordnung größerer Räume". Man erkennt hierin schon einen gewissen Unterschied in der Auffassung dieser Begriffe. Während für das Bundesverfassungsgericht Raumordnung und Landesplanung Planung u n d Ordnung des grösseren Raumes sind, ist die Landesplanung für das Bundesverwaltungsgericht Planung f ü r die Ordnung des Raumes. Von daher ergibt sich also ein wesentlicher Unterschied. Weitere Definitionen speziell in der Literatur [4] lehnen sich an diese oben genannte Begriffsbestimmung an, ohne wesentlich anderes auszusagen und eine exakte Trennung vorzunehmen.

- - - - -

1) BVerfG, a.a.O. S. 425; Diese Definition geht wohl zurück auf den Erlaß v. 26.6.1935 (RGBl I S. 793), wonach der "Reichsstelle für Raumordnung die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet" zur Aufgabe gestellt war.

2) BVerfG, a.a.O., S. 427: "... Raumordnung (Landesplanung)..."

3) BVerwG, U.v.20.5.1958 - I C 193/57 - in BVerwGE 6/342, 344,= DVBl 58/649, = BayVwBl 58/312, = BBauBl 58/423, = SchlHAnz 58/345 m. Anm. v. HELD.

4) z.B.: ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 1 zu § 1, S. 12: Raumordnung ist der Zustand einer räumlichen Ordnung, der einem Leitbild entspricht; BRÜGELMANN/CHOLEWA, ROG, Bem. I 2c vor § 1: "... muß unter Raumordnung die zusammenfassende, überörtliche Ordnung des Raumes aufgrund einer Leitvorstellung verstanden werden; SARO-Gutachten S. 11: "... den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes".

2.1.1. Zielsetzung, Planung, Konkretisierung als Ausgangspunkte der Definition

Ausgangspunkt bei der begrifflichen Bestimmung sollte die Unterscheidung von Raumordnung und Landesplanung sein. Die Trennung zwischen Raumordnung und Landesplanung ist vor allem durch den Phasenablauf bei der Beplanung des größeren Raumes gerechtfertigt. Vom Vorgang der Planung kann man drei Phasen unterscheiden. Das sind

- Zielfindung und Zielsetzung,
- planerische Umsetzung dieser Zielangabe,
- Verwirklichung der planerischen Umsetzung der Zielangaben in concreto [1].

Bei der Beplanung des Raumes ist die Zielangabe die O r d n u n g und die planerische Umsetzung die P l a n u n g aufgrund dieser Ordnung. Deshalb erscheint es richtig, als Oberbegriff für den Vorgang der Zielangabe die "Raumordnung", als Oberbegriff für die planerische Umsetzung der Raumordnung die "Raumplanung" anzusetzen. Endstadium nach Verwirklichung der Raumplanung wäre der geordnete Raum. Raumordnung ist also kein Handeln oder Zustand, sondern sollte einzig und allein als Zielangabe und Leit-

---

1) So im Ergebnis: HAAS, S. 109, 109-110; ebenso als Kurzbericht BIELENBERG, DVBl 1965/515, 518; auch ERNST, in Planung III, S. 129, kennzeichnet diesen dreiphasigen Ablauf: Leitbild für die Raumordnung (S. 152 ff), die Konkretisierung des gesetzlichen Leitbildes durch die Planung (S. 156 ff), die Verwirklichung der Planung (S. 165 ff).

bild bei der Beplanung des Raumes verstanden werden [1]. Die Raumplanung hingegen ist anzusehen als das Handeln aufgrund dieses Leitbildes, um den durch das Leitbild angestrebten Zustand durch Verwirklichung des Handelns im Raum selbst zu erreichen. Es kann also festgestellt werden, daß die Definition des Bundesverfassungsgerichts [2], daß Raumordnung Planung und Ordnung des größeren Raumes ist, hier nicht übernommen wird, da Leitbild und Handeln in dieser Definition vereint sind.

2.1.2. Die drei Phasen im jeweiligen Planungsraum

Aus diesen Überlegungen ergibt sich also, daß Raumordnung und Raumplanung nicht identisch sind. Aber Raumordnung und Raumplanung bedingen einander [3], denn die Aufstellung eines Leitbildes für die Beplanung des größeren Raumes ohne die nachher erfolgende planerische Umsetzung dieses Leitbildes

---

1) a.A. sind ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 1 zu § 1, S. 12, die unter Raumordnung den "Zustand einer räumlichen Ordnung, der einem Leitbild entspricht" verstehen. Auf der anderen Seite definieren ZINKAHN/BIELENBERG die räumliche Ordnung als den "jeweiligen tatsächlichen Zustand des Raumes eines bestimmten Gemeinwesens ohne Rücksicht darauf, inwieweit dieser Zustand einem Ordnungsbild entspricht". Was denn nun eigentlich das Ordnungsbild ist, wird nicht gesagt. Ordnungsbild muß die Raumordnung als Leitbild sein, nach deren Verwirklichung die räumliche Ordnung erzielt wird.

2) BVerfG, a.a.O., S. 425.

3) BRÜGELMANN/CHOLEWA, ROG, Bem. I 3 vor § 1; WEBER, Raumordnung, DÖV 1963/785, 786.

durch die Raumplanung wäre nur eine rein statische Größe, während die Raumplanung ohne die ihr als Zielangabe zugrundliegende Raumordnung ein Handeln ohne vorgezeichneten Weg wäre.

Um jedoch die Oberbegriffe Raumordnung und Raumplanung in die Planungsvorgänge nach dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Planungsrecht einzubeziehen, muß als weiterer Faktor der jeweils zu beplanende Raum hinzugenommen werden. Durch den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und die daraus resultierende, im Grundgesetz [1] näher geregelte verschiedene Gesetzgebungs- [2] und auch Verwaltungszuständigkeit der Bundes- und Länderorgane kann man das Territorium der Bundesrepublik in verschiedene Raumgrößen einteilen. Die planungsrechtlich relevanten Raumgrößen sind das Territorium der gesamten Bundesrepublik [3], die Gebiete der jeweiligen Bundesländer [4], der Regionen als Teilräume der Bundesländer [5], und der Städte und Gemeinden mit ihren

---

1) Art. 70 ff GG, Art 83 ff GG.

2) zur Klärung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Recht der Beplanung des Raumes vgl. das Rechtsgutachten des BVerfG v. 16.6.1954 - I PBvV 2/52 - in BVerfGE 3/407/427; danach kommen dem Bund aus der Natur der Sache eine ausschließliche und Vollkompetenz der Bundesplanung, kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Regelung der Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen, kraft konkurrierender Vollkompetenz die Regelung der städtebaulichen Planung als mögliche Gesetzgebungskompetenzen zu.

3) vgl. § 1 Abs. 1 ROG.

4) vgl. § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 3 ROG.

5) vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 ff, Abs. 3 ROG.

Planungsgebieten (Flächennutzungs- und Bebauungsplanungsräume)[1]. Das Raumordnungsgesetz spricht auch von dem Gesamtraum sowie den Einzel- und Teilräumen.

Wenn man diese einzelnen Planungsräume in Bezug zu den Oberbegriffen Raumordnung und Raumplanung setzt, bedeutet dies, daß für den jeweiligen Planungsraum andere Raumordnungs- und Raumplanungsbezugspunkte und -kriterien gelten. Für den Gesamtplanungsraum der Bundesrepublik Deutschland kann deshalb die Zielangabe nur durch die B u n d e s r a u m o r d n u n g und die planerische Umsetzung der Bundesraumordnung nur durch die B u n d e s r a u m p l a n u n g erfolgen, erst durch die Einbeziehung des Planungsraumes in den Oberbegriff kann eine unmißverständliche Abgrenzung von Zielsetzung und planerischer Umsetzung der Zielangabe in bezug auf den in Frage kommenden Planungsraum erreicht werden. Für den Einzelraum, z. B. das Land Nordrhein-Westfalen, würde dies bedeuten, daß die Zielangabe der Beplanung dieses Raumes in der L a n d e s r a u m o r d n u n g , ihre planerische Umsetzung in der L a n d e s p l a n u n g erfolgt [2]. Ebenso muß man bei den Teilräumen des Landes, die eigenständige Planungsräume sind, den Regionen, zwischen der R e g i o n a l r a u m o r d n u n g und der R e g i o n a l p l a n u n g unterscheiden.

- - - - -

1) vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 BBauG.

2. Ansätze zu der gleichen Unterscheidung finden sich bei BRÜGELMANN/CHOLEWA, ROG, Bem. I 3a und b vor § 1.

2.1.3. Definition der Oberbegriffe Raumordnung und Raumplanung und der daraus resultierenden Begriffe unter Einbeziehung des jeweiligen Planungsraumes

Aufgrund der aufgezeigten drei Phasen bei der Beplanung des Raumes und der daraus resultierenden Oberbegriffe sowie unter Einbeziehung des jeweiligen Planungsraumes kann man die Termini der Raumordnung und Raumplanung folgendermaßen definieren:

2.1.3.1. Raumordnung

Raumordnung ist ein Oberbegriff. Er bedeutet formell die Zielangabe für die Beplanung eines Raumes. Raumordnung geschieht aus der Erkenntnis heraus, daß das Verhältnis des Menschen zum Raum durch den Zeitablauf sich verändert und der Raum als das niedrigere Gut im Verhältnis zum Menschen diesem angepaßt werden muß. Diese Anpassung an die Bedürfnisse des Menschen ist als d a s o b e r s t e Z i e l zu setzen. Daraus ergibt sich, daß die Zielangabe für die Beplanung eines Raumes ihrerseits rein materiellen Inhalt haben muß. Das Leben des Menschen besteht aus einer Vielschichtigkeit von Sachverhalten, z.B. Wohnen, Arbeiten, Sich-Vergnügen, Sich-Erholen etc. Diese Bedürfnisse der Menschen konkretisieren sich in Ansprüchen, die sie an den Staat stellen, seien sie kultureller, sozialer, rein privater oder administrativer Natur. Erfüllen gesetzgebende und ausführende Gewalt diese Ansprüche, die der Bürger an sie stellt, befriedigen sie also diese Wünsche - vorausgesetzt natürlich, daß dies in Erkenntnis der Notwendigkeit geschieht -, ist in diesem Handeln eine Daseinsvorsorge im umfassensten Sinne zu sehen. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist hier also so zu verstehen, daß die staatliche Gewalt den Bürgern die notwendigen Möglich-

keiten an die Hand gibt, damit diese ihre Bedürfnisse verwirklichen können [1]. Die Zielangabe für die Beplanung eines Raumes, also die Raumordnung, geschieht somit materiell in Erfüllung der Ansprüche der Bürger, sie vollzieht sich aus der Notwendigkeit der Daseinsvorsorge der staatlichen Gewalt für den Menschen. R a u m o r d n u n g i s t die Zielangabe für die Beplanung eines größeren Raumes aus der Notwendigkeit der Daseinsvorsorge. Die Zielangabe wird in Gestalt der Raumordnungspolitik primär durch die legislative Gewalt gesetzt, sekundär durch die administrative Gewalt weiter ausgebaut.

2.1.3.2. Raumplanung

Die Raumplanung steht - wie oben erläutert - im Ablauf der Beplanung des größeren Raumes an zweiter Stelle als planerische Umsetzung der Zielangabe, der Raumordnung. Die Ziel-

---

1) hier ist nicht gemeint eine Daseinsvorsorge im Sinne der Abgrenzung Leistungsverwaltung - Eingriffsverwaltung (vgl. dazu WOLFF, VwR Bd. I: § 3 II a, § 6 IV b, § 9 II b, Bd. III: § 137 I a), sondern Daseinsvorsorge aus dem Gedanken, jedem Bürger, gleich wo er wohnt, arbeitet, allgemein gesagt lebt, die objektiv gleichen Grundlagenchancen zu gewähren; so auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Dem. 3c dd zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG; GAENTZSCH StT 1969/119, 120, spricht von der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse. Es wird vielfach vor allem im politischen Bereich versucht, die Aussage zu machen, daß die Raumordnung aus der Notwendigkeit der Verbesserung der "Lebensqualität" heraus geschehen müsse. Dieses Schlagwort ist jedoch begrifflich nicht fassbar, es stellt einzig und allein eine politische Vokabel dar, die im Rechtsbereich nur eine Leerformel sein kann. Zwar enthält auch der § 1 Abs. 3 des vorläufigen Referentenentwurfes des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über den Entwurf einer Novelle zum BBauG diesen Terminus "Lebensqualität", jedoch ist er auch in diesem Rahmen juristisch nicht fassbar.

angabe versucht, eine Vielschichtigkeit von Lebenssachverhalten zu erfüllen. Daraus folgt für die planerische Umsetzung, daß durch sie diese Vielschichtigkeit ebenfalls beachtet werden muß. Ihre Aufgabe ist aber weiter, die Zielangabe näher zu konkretisieren, zusammenzufassen und zueinander zu ordnen, für den jeweiligen Raum sowohl generell als auch individuell auszugestalten. Die planerische Umsetzung der Zielangabe vollzieht sich für den g e s a m t e n R a u m . Daraus folgt wiederum, daß die planerische Umsetzung der Zielangabe für diesen Raum lückenlos zu sein hat, also umfassend sein muß, da ansonsten die Zielangabe nicht im Gesamtraum sondern nur in einzelnen Teilräumen planerisch umgesetzt würde. Aus der Beachtung des Gesamtraumes für die planerische Umsetzung der Zielangabe folgt weiterhin, daß örtliche Interessen von Teilräumen, soweit sie der Zielangabe widersprechen, nicht berücksichtigt werden dürfen, da ansonsten die Zielangabe für den Gesamtraum,die ja auch notwendigerweise eine Aussage für den Teilraum enthält, nutzlos wäre. Die planerische Umsetzung ist also im Hinblick auf den Gesamtraum den Teilräumen übergeordnet. R a u m p l a n u n g i s t die umfassende, übergeordnete planerische Umsetzung der Raumordnung in einem bestimmten Raum [1]. Die Raumplanung wird primär vollzogen durch die administrative Gewalt, indem sie die Raumordnung umsetzt, sekundär auch durch die legislative Gewalt, indem diese z.B. Maßtsäbe und Richtlinien setzt [2].

---

1) ebenso im Ansatz WAGENER, Raumplanung, DVBl 1970/93, 93.

2) z.B. weist WEBER, Raumordnung, DÖV 1963/785, 786, darauf hin, daß der Begriff der Landesplanung seit einiger Zeit mehrdeutig geworden ist, er ihn aber nur in dem oben aufgezeigten Sinne verstanden wissen will. Vgl. ebenso zu

2.1.3.3. Die Begriffe der Raumordnung und Raumplanung unter Einbeziehung des jeweiligen Planungsraumes

Wendet man die oben dargelegten Begriffsbestimmung der Raumordnung auf den konkreten Planungsraum an, so ist die B u n d e s r a u m o r d n u n g die Zielangabe für die Beplanung des Territoriums der gesamten Bundesrepublik Deutschland. L a n d e s r a u m o r d n u n g ist danach die Zielangabe für die Beplanung des Territoriums eines Bundeslandes. R e g i o n a l r a u m o r d n u n g ist die Zielangabe für die Beplanung eines Teilraumes eines Bundeslandes, nämlich der Region.

Setzt man die oben gefundene Definition der Raumplanung in Bezug zu den einzelnen Planungsräumen, dann ist die B u n d e s r a u m p l a n u n g die umfassende, übergeordnete planerische Umsetzung der Raumordnung für das Gebiet der Bundesrepublik, L a n d e s p l a n u n g die für das Territorium eines Bundeslandes und R e g i o n a l p l a n u n g die für den Teilraum eines Bundeslandes, einer Region [1]. Auch die O r t s p l a n u n g wird man zur Raumplanung rechnen müssen, auch wenn bei ihr nicht mehr umfassend und übergeordnet im Sinne der Definition der Raumplanung geplant

---

der Möglichkeit differenzierter Auffassung des Begriffs: ERNST, Planung III, S. 129/138 ff; ebenso STORBECK, S. 103, der die Raumplanung institutionell als Aufgabe der gestaltenden Verwaltung und planenden Gesetzgebung sieht, also als Teil der Planung im politisch-administrativen Bereich. Da STORBECK allerdings nicht im obigen Sinne streng zwischen Raumplanung und Raumordnung unterscheidet, scheint seine These fraglich. Nach obiger Begriffsbestimmung wäre die Raumordnung primär der planenden Gesetzgebung zuzuordnen, deren Tätigkeit sich in der Raumordnungspolitik manifestiert, während die Raumplanung primär Aufgabe der gestaltenden Verwaltung wäre.

1) ebenso WEBER, Raumordnung DÖV 1963/785/786, der jedoch bei seinen Überlegungen die Bundesraumplanung nicht vermerkt hat.

werden kann [1], da sie als notwendige vierte Stufe zur Wahrung der "Rangordnung" des gesamten Planungsvorganges in die Raumplanung einzugliedern ist [2]. Es sind sogar Überlegungen angestellt worden, ob nicht zwischen der Regionalplanung und der Ortsplanung als Bindeglied und Zwischenstufe die K r e i s p l a n u n g eingeführt werden sollte [3]. Dies hätte den Vorteil, daß die Raumplanung in den dreistufigen Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland parallel integriert wäre - Bund, Land, Kreis, Gemeinde.

2.1.4. Der solitäre Aufbau der Raumplanung

Setzt man die Begriffe Bundesraumplanung, Landesplanung, Regionalplanung - gegebenenfalls Kreisplanung - und Ortsplanung in Beziehung zueinander und versucht, die Größe des jeweiligen Planungsraumes graphisch mitzuberücksichtigen, kommt man zu dem solitären Aufbau der Raumplanung. Zeichnerisch dargestellt wäre dies ein auf die Spitze gestellter Kegel, der auf seinem

---

1) so ablehnend BRÜGELMANN/CHOLEWA, ROG, Bem. I 4 a-d vor § 1, die die Ortsplanung in vierfacher Hinsicht von der Raumordnung abgrenzen: a) materiell, b) räumlich, c) zeitlich, d) vom Aufgabenträger her. aA WAGENER, Raumplanung, DVBl 1970/93, 93, der vier Planungsstufen der Raumplanung unterscheidet: Bauleitplanung, Regionalplanung, Landesplanung und Bundesraumordnung, wobei letzteres nach den obigen Überlegungen falsch ist. Es müßte Bundesraumplanung heißen.

2) so z.B. mwN HOPPE Rechtsschutz Rdnr. 10 S. 5; WEBER, Raumordnung, DÖV 1963/785, 786; FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 19 und 21 ff.

3) zur Notwendigkeit und den Aufgaben der Kreisplanung vgl. GÖB/LAUX/SALZWEDEL/BREUER, S. 10 ff.

nach oben zeigenden Boden ein Kugelsegment trägt [1]. Das Kugelsegment symbolisiert den Oberbegriff der Raumordnung, während der Kegel sich aus vier jeweils ineinander gestellten Kegeln zusammensetzt. Der volumenmäßig größte Kegel stellt die Bundesraumplanung dar, in seinem Innern symbolisieren drei jeweils kleinere Kegel die Landesplanung, die Regionalplanung und die Ortsplanung, wobei selbstverständlich das Territorium des Bundes, e i n e s Landes, e i n e r Region und e i n e s Ortes dargestellt ist und aufgezeigt werden soll. Dadurch wird zum einen deutlich gemacht, daß die gesamte Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland ein Gefüge ist, das sich aus verschiedenen Planungsraumgrössen zusammensetzt. Zum anderen ist deutlich, daß die jeweils raummäßig kleinere Planungsart ohne die sie einhüllende größere nicht auskommen kann, daß sie aber auch die ihr innewohnende noch kleinere Planungsgröße zu ihrer eigenen Vollendung benötigt.

2.1.5. Die Stufenfolge der Zielfindung der Raumplanung in der Raumordnung

Raumordnung und Raumplanung bedingen einander. Dies wurde oben ausgeführt. Die Abhängigkeit der Raumplanung von der Raumordnung in dem jeweiligen Planungsraum ist rechtlich abhängig von der Intensität der Zielangabe. So ist zum Beispiel die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen gebunden an die Ziele der Bundes-

---

1) s. Anhang, Tafel 4.

raumordnung [1] und der Landesraumordnung [2]. Das bedeutet auf der anderen Seite, je kleiner der Planungsraum ist, desto größer ist seine Bindung an die Raumordnung für die größeren Planungsräume. Man kann in der Bindung an die Raumordnung bei der Raumplanung in allen Territorien eine Stufenfolge [3] feststellen. Je größer der Planungsraum ist, desto geringer ist die Bindung an übergeordnete Zielsetzungen raumordnerischer Art. Das Ausmaß der noch möglichen Ziel-

- - - - -

1) Vgl. § 2 iVm § 3 Abs. 2 ROG; § 4 Abs. 3 ROG.

2) §§ 9, 10 nwLPlaG, zwar nicht direkt aber über das Landesentwicklungsprogramm, das die Landesraumordnung in NRW enthält; s. dazu 3.3.2..

3) Das BVerfG hat in seinem Rechtsgutachten v. 16.6.1954 - I PBvV 2/52 - , in BVerfGE 3/407, 424 ff, die Stufentheorie der Raumordnung und Landesplanung vertreten (sehr kritisch dazu BIELENBERG, Rechtsnatur, DVBl 1960/542, 543, FN 10a). Zu dieser Theorie ist anzumerken, daß sie einmal nicht exakt zwischen den Phasen Zielfindung = Raumordnung und planerischer Umsetzung = Raumplanung unterscheidet, daß zum anderen die Raumplanung sich nicht in einer Stufenfolge vollziehen kann, da die Planung für den größeren Raum den bzw. die kleineren Räume immer mit einschließen muß. Kern dieser Theorie des BVerfG ist es, daß sich alle Bindung von Planung nur innerhalb der verschiedenen Stufen der öffentlichen Verwaltung auswirkt und erst dann eine konkrete Bindung eintritt, wenn die Stufe der Ortsplanung erreicht ist. Praktisch läuft diese Theorie auf die Formel hinaus, alle Pläne im Raum vollzögen sich über die Ortsplanung. Daß dieses so generalisiert nicht richtig ist (vgl. BIELENBERG, a.a.O.), beweisen die zahllosen Pläne des Bundes und der Länder (z. B. die Generalverkehrspläne, Wirtschaftsstrukturpläne, Agrarstrukturpläne etc.). Raumplanung und auch die Fachplanung können sich wegen der gerade mangelnden Zuständigkeit der Selbstverwaltungsebene in vielen Bereichen überhaupt nicht durch die Ortsplanung im konkreten Raum vollziehen.

setzung wird bei der Regionalraumordnung am geringsten sein [1]. Infolge der Bindung an die Zielvorstellungen der Bundes- und Landesraumordnung wird sie für eigene Ziele nur noch einen sehr geringen Spielraum haben. Denn die Landesraumordnung z. B. im Lande Nordrhein-Westfalen hat die Zielangabe für das gesamte Landesgebiet zum Inhalt, wobei die Territorien der drei Regionen [2] zwingend mit einbezogen worden sind, da das Landesgebiet sich in diese drei Regionen gliedert. Außerdem ist auch die Landesraumordnung ihrerseits schon gebunden an die Bundesraumordnung [3]. Die Stufenfolge hat letztlich den Effekt, daß von der groben, generellen Zielangabe der Bundesraumordnung über die schon wegen des überschaubaren Gebietes verfeinerte Landesraumordnung die Regionalraumordnung filigrane, individuelle Zielgaben enthält.

Die Begriffe der Raumordnung und Raumplanung sind dargelegt worden. Im folgenden soll der Begriff der kommunalen Neugliederung bestimmt werden, wobei besonders auf die Maßnahmen und Wirkungen in Nordrhein-Westfalen einzugehen ist.

- - - - -

1) S. Anhang, Tafel 5.

2) § 6a) iVm § 5 Abs. 1 S. 1 nwLPlaG: Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Die "Regionaleigenschaft" nach § 5 Abs. 3 ROG besteht für die drei Gebiete über § 6a) nwLPlaG.

3) § 2 iVm § 3 Abs. 1 ROG.

2.2. Der Begriff der kommunalen Neugliederung nach § 14 Abs. 1 nwGO

Jeder Gebietsänderungsakt des Gesetzgebers, der das Territorium einer Selbstverwaltungskörperschaft neu gliedert, ist in Nordrhein-Westfalen in einem Gesamtzusammenhang mit einer das ganze Landesgebiet umfassenden Neugliederungsreform zu sehen. Im Jahre 1966 setzten die ersten konkreten Tätigkeiten ein, die Gemeinde- und Kreisgebiete neu zu gliedern. Das Reformwerk der kommunalen Gebietsreform ist in zwei Abschnitte einzuteilen: In das erste Neugliederungsprogramm während der Jahre 1966 bis 1970 und das zweite Neugliederungsprogramm beginnend mit dem Jahre 1971. Im ersten Neugliederungsprogramm wurden zunächst nur auf freiwilliger Basis, als die Freiwilligkeit erlahmte, durch gesetzgeberische Initiative einige Gebiete von Selbstverwaltungskörperschaften, im ganzen Land verstreut, ohne tatsächlich zugrunde liegende Konzeption bezüglich Rangfolge und Zeitablauf geordnet. Aus den Fehlern, die im ersten Neugliederungsprogramm gemacht wurden, wurden Erfahrungen gesammelt und für das zweite Neugliederungsprogramm dann folgende Konzeption entworfen: Das gesamte Landesgebiet wurde in acht Neugliederungsräume eingeteilt. In jedem Neugliederungsraum wurden die Gemeinde- und Kreisgebietsänderung zusammen durchgeführt. Man hat erkannt, daß - wie im ersten Neugliederungsprogramm verfahren - eine Gemeindereform losgelöst von der Kreisneugliederung nicht effektiv und auch nicht möglich ist, daß auf der anderen Seite für den gebietlichen Zuschnitt der Kreise die Gemeindestruktur eine der Voraussetzungen ist. Für die schon erfolgte Neugliederung im ersten Neugliederungsprogramm ergibt sich, daß die damals neu geschaffenen Grenzen im zweiten Neugliederungsprogramm wiederum zur Diskussion stehen, da jetzt eine Gebietsreform nach Maßgabe der

Erfordernisse für den Gesamtraum durchgeführt wird [1].

Inhalt und rechtlicher Kern der kommunalen Gebietsreform ist die Ablösung einer tradierten Gliederung der Selbstverwaltung durch eine auf Leistungskraft und Effektivität für den einzelnen Bürger gerichtete, durch den Gesichtspunkt der Versorgung rational begründete, neue, geplante Selbstverwaltungskörperschaft [2]. Der inhaltliche Wandel des Selbstverständnisses der kommunalen Verwaltungskörperschaften vollzieht sich, wie LOSCHELDER zu Recht ausführt [3], von der Gemeinde als Siedlungseinheit hin zur Versorgungsgemeinde.

Das Gebietsänderungsverfahren - rechtlich normiert in den §§ 14 ff nwGO - ist nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig [4].

- - - - -

1) Vgl. zu den territorialen Auswirkungen des ersten und zweiten Neugliederungsprogramms die Tafeln 1 - 3 im Anhang; vgl. zum Verfahren der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen: v. LOEBBELL, Kommunale Neugliederung; HOPPE/RENGELING, S. 22 ff.

2) So HOPPE, Kommunale Gebietsreform, DVBl 1971/473, 474, der die Gebietsreform kennzeichnet als "geplante Selbstverwaltung bei Ablösung der historischen Selbstverwaltung".

3) LOSCHELDER, Kommunalverfassung, DÖV 1969/801, 806; ebenso LAUX, Kriterien, DVBl 1968/374, 375-376.

4) Alle Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer machen Gebietsänderungsverfahren vom Vorliegen der Gründe des öffentlichen Wohls abhängig: Baden-Württemberg § 8 GO, Bayern Art. 11 GO, Hessen § 16 GO, Niedersachsen § 17 GO, Nordrhein-Westfalen § 14 GO, Rheinland-Pfalz § 10 GO, Saarland § 13 GO, Schleswig-Holstein § 14 GO. Darüber hinaus verlangt die bayerische Gemeindeordnung in Art. 11 Abs. 2 S. 1 dringende Gründe des öffentlichen Wohls, wenn die Bestandsänderung gegen den Willen der beteiligten Gemeinderäte erfolgen soll.

Gemäß § 14 Abs. 1 nwGO sind die Folgen des Gebietsänderungsverfahrens die Änderung von Gemeindegrenzen, die Auflösung von Gemeinden oder deren Neubildung. Wenn nun § 14 Abs. 1 nwGO als mögliche Arten der Gebietsänderung die Gemeindegrenzänderung, Gemeindeauflösung oder -neubildung fixiert, so muß dem entgegengehalten werden, daß jede Gebietsänderung faktisch eine Grenzänderung in sich trägt, daß jede Gemeindeauflösung oder Gemeindeneubildung notwendigerweise eine Grenzänderung mit sich bringt. Aus eben denselben Gründen, daß die Terminologie des § 14 Abs. 1 nwGO keine drei Modalitäten einer Gebietsänderung in sich trägt sondern inhaltsmäßig nur die formale Befugnis des Gesetzgebers zur Gebietsänderung enthält, hat MÜNZER [1] vier unterschiedliche Arten der Gebietsänderung jeweils auf die zu beurteilende tatsächliche Lage bezogen herausgearbeitet: 1. Die Eingemeindung [2], 2. den Gemeindezusammenschluß [3], 3. die Umgemeindung [4]

---

1) MÜNZER, S. 6 ff; wohl in Anlehnung an die Verwaltungsverordnung zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Runderlaß des Innenministers v. 12.12.1969 (MBL NW 1969/2140 ff, dort Nr. 2 VwVO zu § 14 nwGO).

2) MÜNZER, S. 7: "Hier wird eine bisher selbständige Gemeinde unter Verlust ihrer rechtlichen Selbständigkeit in eine andere Nachbargemeinde eingegliedert."

3) MÜNZER, S. 7: "Hier handelt es sich darum, daß mehrere selbständige Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen werden. Häufig erhält das neue Gemeinwesen die Namen der zwei vereinigten Gemeinden als Doppelnamen".

4) MÜNZER, S. 7: "Es werden Teile einer oder mehrerer selbständiger Gemeinden in eine oder mehrere Gemeinden eingegliedert bzw. hiermit verbunden. Charakteristisch für die Umgemeindung ist, daß die verbleibende Restgemeinde, aus der Teile ausgegliedert worden sind, ihre rechtliche Selbständigkeit nicht einbüßt, sondern vielfach im Rahmen einer umfassenden Neugliederungsmaßnahme ausgegliederte Gebietsteile einer dritten Gemeinde erhält".

und 4. die Gemeindeneubildung [1]. Erst diese vier Modalitäten kennzeichnen - vor allem kommunalverfassungsrechtlich gesehen - die möglichen Arten der Gebietsänderung oder kommunalen Neugliederung. Allen Modalitäten gemeinsam ist die Änderung der Gemeindegrenzen, weshalb man die kommunale Neugliederung auch begrifflich bestimmen könnte als die Änderung der Grenzen von Selbstverwaltungsorganen im Rahmen einer das ganze Landesgebiet umfassenden Reform. Damit ist auch gleichzeitig eine Abgrenzung zu der ebenfalls in Nordrhein-Westfalen in Angriff genommenen staatlichen Neugliederung getroffen, die eine Änderung der Grenzen der staatlichen Organe oberhalb der Selbstverwaltungsebene - Regierungsbezirke - zum Inhalt hat [2]. Von dieser staatlichen Neugliederung wiederum zu trennen ist die Länderneugliederung, also die Änderung der Grenzen der Bundesländer aus dem Verfassungsauftrag des Art. 29 Abs. 1 GG heraus [3]. Zusammenfassend kann gesagt werden,

---

1) MÜNZER, S. 7-8: "Genaugenommen macht jede Veränderung im Gebietsbestand einer oder mehrerer Gemeinden eine Neubildung erforderlich. Doch während in den Fällen ..." (vgl. FN S. 22 1-4) "zumindest eine bestehende Gemeinde an der Gebietsänderung beteiligt ist, betrifft ... (gemeint ist die Gemeindeneubildung) den Fall, daß aus ausgegliederten Gemeindeteilen durch Zusammenschluß ein neues Rechtssubjekt 'Gemeinde' erst geschaffen wird". Ebenso zu allen Modalitäten HOPPE, HEFERMEHL-Festschrift, S. 104, FN 2.

2) vgl. Gutachten der von der Landesregierung NRW eingesetzten Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes NRW, Abschnitt C, v. 8.4.1968: "Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen".

3) maßgeblich dafür die bisher erstellten zwei Gutachten: 1. LUTHER-Gutachten: "Die Neugliederung des Bundesgebietes" vom Oktober 1955; 2. ERNST-Gutachten: "Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes", vorgelegt im Dezember 1972.

daß Neugliederung immer die Änderung bestehender Grenzen zur Folge hat, und zwar die kommunale Neugliederung die der Selbstverwaltungskörperschaften, die staatliche die der staatlichen Körperschaften oberhalb der Selbstverwaltungsebene und die Länderneugliederung die Änderung der Grenzen der Bundesländer.

An dieser Stelle ist es notwendig darauf hinzuweisen, daß keine dieser drei eben dargestellten Neugliederungskonzepte schon in sich auch eine Änderung des Verwaltungsaufbaus und eine Funktionalreform tragen [1]. Die Verwaltungsreform wird eine konsequente Folge der Neugliederung in jedem Rahmen sein, die Neugliederung muß jedoch isoliert als reine Änderung jetzt bestehender Grenzen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften gesehen werden. Dies ist jedenfalls die jeweilige konkrete Rechtsfolge für die von der Neugliederungsmaßnahme unmittelbar Betroffenen.

---

1) vgl. zu diesen Begriffen m.w.N.: HOPPE/RENGELING, S. 1 ff.

3. DIE NORMATIVEN, MATERIELLEN GRUNDSÄTZE DES RAUMORDNUNGS-GESETZES UND DES NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN LANDESPLANUNGS-GESETZES

Allein aus einer historischen Betrachtung der Entwicklung von Raumordnung, Raumplanung und kommunaler Gebietsreform können gegenseitige Abhängigkeiten, Wechselwirkungen und Zusammenhänge nicht entwickelt werden. Gewichtigster Ansatz der Überlegungen zum Zusammenhang von Raumstruktur und Verwaltungsaufbau war das Gutachten von W. Weber auf dem 45. Deutschen Juristentag, der erstmals relativ detailliert Raum- und Verwaltungsstruktur in ihrer Wechselwirkung aufzeigte. Das Bundesraumordnungsgesetz bestand zu dieser Zeit noch nicht, das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz hatte schon eine Neufassung erfahren.

Um eine mögliche Abhängigkeit und Bindung der kommunalen Gebietsreform an die Raumordnung und Raumplanung aufzeigen zu können, ist es notwendig, zunächst einmal die raumordnungsrechtlichen Grundkonzeptionen des Raumordnungsgesetzes und des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes inhaltlich darzulegen. Diese beiden Gesetze sind die einzigen Rechtsnormen, die sich in ihrem Kernbereich ausschließlich mit raumordnungs- und raumplanungsrechtlichen Fragen befassen.

3.1. Die Grundkonzeption des § 2 ROG

Ausgangspunkt ist zunächst das Bundesraumordnungsgesetz [1] als Rahmengesetz, das Vorschriften für die Beplanung des größeren

---

1) Ein Auszug aus dem Bundesraumordnungsgesetz enthaltend den § 2 ROG befindet sich im Anhang.

Raumes enthält. § 2 Abs. 1 ROG stellt Grundsätze für die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland auf, die jedoch zusammengefaßt k e i n "Bundesentwicklungsprogramm" [1] enthalten, da der Bundesgesetzgeber hierbei seine Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Nr. 4 GG nur mit einer Grundsatzgesetzgebung ausfüllen konnte. In § 2 Abs. 1 ROG wurden aus einer langen Erfahrung mit der Raumordnung gewonnene und meist auch schon in praxi durchgeführte materielle Prinzipien der Raumordnungspolitik in Rechtsnormen umgesetzt [2]. Man kann diese Aufzählung der verschiedenen materiellen Prinzipien wohl auch als die Aufstellung eines Leitbildes für eine zukünftige Ordnung des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland ansehen, wobei dieses Leitbild in Verbindung mit § 1 ROG verstanden werden muß als geistiges Fundament [3].

---

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/vd. HEIDE, ROG, Bem. II 1 a vor §§ 2,3; BIELENBERG, Raumordnung und Verfassung, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 3.1.1, S.8 ff.

2) ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 1 zu § 2; BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. II 2 vor §§ 2,3; ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG, Rdnr. 175 zur Einl.

3) sehr kritisch zur Formulierung, § 2 Abs. 1 ROG enthalte ein Leitbild: BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. II 2 vor §§ 2,3; es wird stark bezweifelt, ob es ausreicht, in der Raumordnung Leitbilder nur als geistig, gedankliches Fundament auszuweisen, oder ob es nicht notwendig ist, daß ein Leitbild auch einen objektiven Maßstab der Gesetzesauslegung vermitteln muß. CHOLEWA und v.d. HEIDE ist zwar zuzugeben, daß es den Praktiker und Wissenschaftler in der Auslegung der Grundsätze des § 2 ROG nicht weiterbringt, wenn unter Leitbild nur ein gedanklich, geistiges Fundament zu verstehen ist. Aber es reicht für die Gesetzesauslegung dieser Grundsatzgesetzgebung völlig aus, da ein objektiver Maßstab hierfür in der materiellen Grundsatzlegung eo ipso hier vorhanden ist. Denn es ist notwendig, daß dieses raumordnerische Leitbild einen erheblichen Spielraum für die einzelnen konkreten Ziele der Raumordnung und Raumplanung in den jeweiligen Territorien läßt.

Systematisch sind die einzelnen Grundsätze des § 2 Abs. 1 Nrn. 1-9 ROG sehr unterschiedlich. Es werden mehrere raumordnungspolitische Bereiche angeschnitten, wie sich die allgemeine Strukturentwicklung im gesamten Bundesgebiet [1] und in einzelnen Teilräumen [2] vollziehen soll; weiterhin werden einige spezielle Aufgabenbereiche [3] genannt. Inhaltlich sind diese Raumordnungsgrundsätze zum einen sachlich-abstrakte Richtlinien für typische Gebietskategorien und für Strukturregionen [4] zum anderen generelle Anweisungen zur Berücksichtigung bestimmter Lebenssachverhalte. Die Gebietskategorien ihrerseits lassen sich unterteilen in politische, strukturelle und qualitative [5]. Die politischen Gebietskategorien sind das Zonenrandgebiet und das übrige Bundesgebiet, die strukturellen Gebietskategorien sind die ländlichen Gebiete und die Verdichtungsräume, die qualitativen Gebietskategorien sind ungesunde und unausgewogene, gesunde und ausgewogene Gebiete sowie Räume,

---

1) § 2 Abs. 1 Nr. 1 u 2 ROG.

2) § 2 Abs. 1 Nr. 3 - 6 ROG.

3) § 2 Abs. 1 Nr. 7 - 9 ROG.

4) so W. BIELENBERG, Bindung, DÖV 1969/376, 379; er unterscheidet allerdings dabei zwischen den Grundsätzen der Raumordnung als sachlich-abstrakten Richtlinien und Zielen der Raumordnung und Landesplanung als räumlich-konkreten Richtlinien für einen begrenzten Planungsraum. Von der Materie und letztlich vom Ergebnis her ist diese Meinung allzu gewollt konstruiert und verdeckt nur den Mangel, wenn zwischen Raumordnung und Raumplanung nicht exakt unterschieden wird. Im Ergebnis zu den Ausführungen zu oben unter 2.1. wird man BIELENBERG dahingehend interpretieren müssen, daß die Grundsätze der Raumordnung als Zielsetzung immer sachlich-abstrakt, die Grundsätze der Raumplanung als Konkretisierung der Raumordnung im konkreten Planungsraum immer räumlich-konkret sein müssen.

5) Daten zur Raumplanung, II. D. 6.1 mwN und Schaubild.

die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind. Rechtsdogmatisch gesehen können diese materiellen Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG nur ein für die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit geltendes, einheitliches Raumordnungsleitbild sein, das den Entscheidungen der Raumordnungspolitik über die Konkretisierung in der Raumplanung und dann über die endgültige Durchführung einen ausreichenden Spielraum läßt. Dieses raumordnerische Leitbild ist wiederum an die in der Verfassung ausgesprochene Maxime unserer gesellschaftlichen Ordnung, nämlich der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft gebunden [1]. Von daher gesehen kann nicht von einer totalen Verplanung des Individuums durch den Staat und seine Organe gesprochen werden, eine Verplanung, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in jedem Lebensbereich Schranken setzt. Raumordnung und Raumplanung sind mit ihren inneren, das menschliche Zusammenleben betreffenden und es beeinflussenden Werten an die Grundsätze der Verfassung strikt gebunden. Raumordnung und Raumplanung enthalten nicht eine Materie, die neben oder sogar außerhalb der Verfassung steht. Raumordnung ist, wie W. ERNST es sehr zutreffend formuliert hat [2], kein Werkzeug gegen die Freiheit, sondern ein Mittel, ja vielleicht das einzige, die Freiheit in unserer Welt zu erhalten.

3.1.1. Der allgemeine Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG hat allgemeingültigen Charakter. Er konkretisiert - und dies gilt für alle Raum-

---

1) W. BIELENBERG, Bundesraumordnungsgesetz, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 4.1.1, S. 5.

2) ERNST, Bundesraumordnungsgesetz, BBauBl 1965/94, 97; NIEMEIER, Landesplanung, Veröff. des Instituts für Städtebau, R 4/46, S. 7.

ordnungsgrundsätze des § 2 Abs. 1 ROG - die allgemeinen Normen der Orientierungsmaßstäbe der Raumordnung des § 1 ROG [1]. Der Sache nach kann der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG in drei unterschiedliche Bereiche geteilt werden: Satz 1 enthält die Leitlinien für die Entwicklung strukturell gesunder Räume, Satz 2 diejenigen für strukturell ungesunde Räume, Satz 3 spricht zukünftige Maßnahmen an, die für beide Gebiete gelten sollen. Räumlich Struktur muß als die Summe aller Lebensverhältnisse in privaten, wirtschaftlichen, administrativen, sozialen und kulturellen Bereichen verstanden werden [2], dieser Begriff umfaßt das Gefüge eines Raumes mit seinen ihn bestimmenden wertentscheidenden Faktoren. Die Merkmale gesunde oder ungesunde Strukturgebiete sind Qualifikationen, d.h. es handelt sich um Strukturkategorien [3] im Gegensatz zu Gebietskategorien. Eine nähere Bestimmung dieser Qualifikationen gibt das Bundesraumordnungsgesetz nicht. Es ist somit nicht möglich, eine Abgrenzung dieser Gebiete gegeneinander aus der Norm selbst vorzunehmen, da durch das Fehlen der einzelnen Maßstäbe der Qualifikationen auch die Abgrenzungskriterien nicht vorhanden sind.

Zwei Methoden zur Abgrenzung von gesunden und ungesunden Räumen können aufgezeigt werden. Merkmale für strukturell gesunde

---

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. 2 a zu § 2 Abs. 1 Nr. 1.

2) so in etwa BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. 3a aa zu § 2 Abs. 1 Nr. 1; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 1 zu § 2; Ausschußbericht BT - Drucks. IV/3014 zu § 2 des Entwurfs eines Raumordnungsgesetzes.

3) ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG, Rdnr. 175 zur Einl.

Gebiete werden häufig mit Hilfe der Statistik interpretiert [1]. Diese Merkmale werden ausgearbeitet, aufgearbeitet und Schwellenwerte werden gebildet, bei deren Erreichung oder Nichterreichung ein Gebiet als strukturell gesund oder ungesund qualifiziert wird. Die Statistik geht notwendigerweise vom Durchschnittswert aus. Diese Methode ist in der Raumplanung und Raumordnung sehr zweifelhaft, da mit ihr die äußerst wichtigen funktionalen Zusammenhänge zwischen einzelnen Räumen und auch in einzelnen Räumen nicht aufgezeigt werden können. Es kommt hinzu, daß die statistische Auswertung von Fakten lediglich ein "War" herausarbeiten kann, daß aber das "Ist" oder - dies ist gerade in der Raumordnung und Raumplanung wesentlich im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung - das "Soll" damit nicht originär bestimmt werden können. Zwar darf nicht übersehen werden, daß statistische Daten mit ihren Werten - z.B. Bevölkerungsdichte, Pendlerbewegungen, Bevölkerungsentwicklung, Pro-Kopf-Einkommen etc. - eine große Hilfe bei der Analyse von Räumen sein können, jedoch sagen diese Daten für sich allein genommen zu wenig, wenn nicht sogar nichts über die tiefliegenden, inneren und die Problematik des Raumes bestimmenden Faktoren aus [2].

- - - - -

1) z.B. SARO-Gutachten, S. 75 ff; (zitiert bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. 3b aa zu § 2 Abs. 1 Nr. 1, und bei ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 2 zu § 2) Das SARO-Gutachten nennt folgende Kriterien für strukturell gesunde Gebiete: 1. Ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und regionaler Tragfähigkeit; 2. Ausgewogene wirtschaftliche Struktur; 3. Ausreichende Grundausstattung mit den für die Lebensführung erforderlichen öffentlichen und privaten Einrichtungen; 4. Angemessene Verdienstmöglichkeiten; 5. Erreichbarkeit der Arbeitsstätte unter tragfähigem Aufwand.

2) Ähnliche Kritik bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. 3b bb, c aa u. bb zu § 2 Abs. 1 Nr. 1.

Die statistische Betrachtungsweise kann nur ergänzt werden durch eine funktionale Betrachtungsweise der inneren und äußeren Zusammenhänge eines Raumes. Diese Verknüpfung statistischer Daten und funktionaler Auswirkungen haben zuerst G. ISBARY, H.J. v.d.HEIDE und G. MÜLLER aufgezeigt [1], heute wird nach dieser Methode generell so verfahren. Aufgrund funktionaler Betrachtungsweise können nach Erfüllung folgender Merkmale Gebiete als strukturell gesund ausgewiesen werden [2], wenn sie verfügen über:

- eine vielseitige Sozialstruktur auf der Basis eines ausgewogenen Arbeitsplatzangebotes in zumutbarer Zeit-/Raumentfernung,
- ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und regionaler Tragfähigkeit,
- eine kommunal, teilräumlich und regional gut durchgegliederte Verwaltungsstruktur,
- eine dem Bedarf voll entsprechende technische und soziale Infrastruktur,
- eine ausreichende eigene oder durch Zuweisung ergänzte Finanzbasis für die einzelnen gebietskörperschaftlichen Aufgabenträger nicht nur im Bereich der Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung sondern ebenso in einer Daseinsvorsorge, die dem infrastruktuellen Ausbau, seiner Erhaltung und Ergänzung mit wachsenden Aufgaben und Veränderungen der Bedürfnisse Rechnung trägt,
- eine gesunde Biosphäre - Landschaft, Tierwelt, Wasser, Luft, Boden.

---

1) ISBARY/v.d.HEIDE/MÜLLER: Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, 1968.

2) ISBARY/v.d.HEIDE/MÜLLER, a.a.O. S. 128 ff; (zitiert ebenfalls bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 3 c dd zu § 2 Abs. 1 Nr. 1).

Zusammengefaßt kann man sagen, daß ein Gebiet dann nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 ROG eine räumliche Struktur mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen aufweist, wenn die Verhältnisse, in denen die Bewohner des Gebietes zu leben haben, mit den Ansprüchen, die sie heute an das Leben stellen, in Einklang stehen [1].

Die räumliche Struktur dieser gesunden Gebiete soll nach dem Wortlaut des Gesetzes gesichert und weiterentwickelt werden. Mit welchen Maßnahmen dies geschehen soll, ist vom Gesetzgeber nicht erklärt worden. Man wird zum einen davon ausgehen müssen, daß Raumordnung und Raumplanung in den einzelnen Bundesländern diese Maßnahmen selbständig und aus eigener Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse heraus auswählen müssen, daß zum anderen die Grundsätze, die für die Problemgebiete nach § 2 Abs. 1 Nrn. 3 - 9 ROG gelten, reziprok als vorbeugende Maßnahmen in den strukturell gesunden Gebieten anzuwenden sind [2]. Hervorzuheben ist, daß sich die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes wie Raumordnung schlechthin nicht nur mit den raumordnerisch negativen Räumen zu befassen hat und sich befassen muß, sondern daß die Raumordnung auch der weiteren Entwicklung raumordnerisch positiver, gesunder Räume ihre Beachtung schenken muß [3], um die strukturell guten Verhältnisse zu bewahren und weiterzuentwickeln, damit sie nicht ins Negative umschlagen.

- - - - -

1) so auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem 3 c dd zu § 2 Abs. 1 Nr. 1; DIETRICHS, Raumordnungsziele, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 3.1.2., S. 7.

2) so im Ergebnis: BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 3 c ee zu § 2 Abs. 1 Nr. 1.

3) ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG, Rdnr. 175 zu Einl.

Satz 2 des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG enthält den Grundsatz, daß in den Gebieten, in denen eine räumliche Struktur mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie ausgewogenen wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Verhältnissen n i c h t vorhanden ist, Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden sollen. Unklar ist die rechtliche Stellung dieses Satzes zu dem vorangehenden und zu den folgenden Grundsätzen [1]. Zum einen kann sich diese Vorschrift als genereller Grundsatz auf die nachfolgenden unterschiedlichen Problemgebiete des § 2 Abs. 1 Nrn. 3 - 6 ROG beziehen, wobei die nicht näher erläuterten Maßnahmen zur Strukturverbesserung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ROG durch die in den Nrn. 3 - 6 angesprochenen Maßnahmen erklärt würden. Zum anderen könnte dieser Satz 2 eine Erweiterung und Ergänzung des Satzes 1 sein dergestalt, daß in strukturell ungesunden Teilräumen eines generell gesunden Gebietes solche Strukturverbesserungsmaßnahmen ergriffen werden müssen. Weiterhin könnte dieser Satz 2 eine Synthese beider vorgenannten Möglichkeiten beinhalten. Letzerem wird der Vorzug zu geben sein, denn Satz 2 des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG enthält einen Anspruch jeglicher Strukturförderung und Verbesserung in strukturell ungesunden Gebieten, wobei es gleichgültig sein muß, ob dabei Teilräume von im Ganzen gesunden Gebieten gemeint sind oder in ihrer Gesamtheit ungesunde Gebiete, für die in den nachfolgenden Grundsätzen genau bestimmte Strukturverbesserungsmaßnahmen angegeben werden. Man wird also unter den Maßnahmen zur Strukturverbesserung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 ROG einerseits diejenigen Maßnahmen verstehen müssen, die sich aus den Grundsätzen für die Problemgebiete nach § 2 Abs. 1 Nrn. 3 - 6 ROG ergeben, andererseits Maßnahmen der Anpassung der ungesunden Struktur eines Teilraumes eines gesunden Gebietes an den übrigen Raum. Daraus ist auch zu ent-

---

1) vgl. dazu auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 4 zu § 2 Abs. 1 Nr. 1.

nehmen, daß die Aufzählung der Problemgebiete in § 2 Abs. 1 Nrn. 3 - 6 ROG nicht den Anspruch erheben kann, abschließend zu sein. Es gibt Räume, die strukturell ungesund sind und dennoch nicht unter die Problemgebiete des Raumordnungsgesetzes fallen. Daraus darf ihnen jedoch für die Förderung zur Verbesserung ihrer Struktur kein Nachteil erwachsen.

In allen Räumen - strukturell gesunden und ungesunden - soll nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 ROG die Entwicklung mit einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung in Einklang gebracht werden. Daraus ergibt sich, daß öffentliche Haushalts- und Investitionspolitik sich an dem Leitbild der Raumordnung zu orientieren haben, damit nicht ein Mißklang zwischen Investition und Entwicklungsplanung auftritt. Wenn das Raumordnungsgesetz zwischen verkehrs- und versorgungsmäßiger Aufschließung und Bedienung unterscheidet, so soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß die Investitionen wohl für die Schaffung der erforderlichen Anlagen (Aufschliessung) als auch für die Bereitstellung zur Nutzung und Benutzung (Bedienung) gleichgewichtig sind sowie der raumordnerischen Entwicklung angepaßt sein müssen [1].

Für das gesamte Bundesgebiet gilt die Beachtung des Grundsatzes, daß alle raumwirksamen und raumbedeutenden Maßnahmen und Investitionen sowohl von Seiten der Legislative als auch der Exekutive unter dem Gesichtspunkt von Raumordnung und Raumplanung gesehen werden müssen. Auch für die kommunale Neugliederung könnte dieser Grundsatz relevant sein, wenn sich herausstellt, daß die kommunale Neugliederung eine raumwirksame oder raumbedeutsame Maßnahme der Legislative ist. Denn es muß abschließend festgestellt werden, daß der Raumordnung

---

1) zur Unterscheidung von Aufschließung und Bedienung: BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 5 b zu § 2 Abs. 1 Nr. 1; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 2 zu § 2; DIETRICHS a.a.O., S. 7.

nicht nur ein eng begrenzter Bereich zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte, sondern eine umfassende, den Staat in seiner Gesamtheit betreffende Aufgabe zukommt [1].

3.1.2. Die Funktion der Verdichtung als selbständiger Grundsatz - § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG soll eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt werden, die dazu führt, räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. Aus diesem Grundsatz ergibt sich, daß die Funktion der Verdichtung für das gesamte Bundesgebiet nach Ansicht des Gesetzgebers eine Notwendigkeit darstellt.

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG könnte in seiner Aussagekraft deshalb für die kommunale Gebietsreform von Bedeutung sein, weil durch sie gerade in Nordrhein-Westfalen durch die Zusammenlegung von Gemeinden und Gemeindeverbänden große Selbstverwaltungskörperschaften entstehen, die sich meist über ein weites Territorium erstrecken und in denen in hohem Grade Wohn- und Arbeitsstätten liegen. Es ist zunächst erforderlich, den Begriff der Verdichtung und die Folgen der Verdichtung näher darzulegen.

3.1.2.1. Der Begriff der Verdichtung und die Folgen der Verdichtung

Der Begriff der Verdichtung ist erst seit relativ kurzer Zeit

- - - - -

1) ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG, Rdnr. 175 zur Einl.; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 5 zu § 1; DIETRICHS, a.a.O., S. 5

in die Fachsprache eingeführt worden. Als erster ersetzte G. ISBARY [1] die Begriffe der Ballung bzw. Agglomeration durch den Terminus Verdichtung. Es handelt sich um eine Wortneubildung. ISBARY hat sie aus dem naturwissenschaftlichen Bereich, aus der Physik abgeleitet [2], und zwar anhand des Versuches, bei dem auf einem Blatt Papier wahllos verstreute Eisenspäne durch die Anziehungskraft eines Magneten sich an einem Punkte konzentrieren, wenn man ihn unter das Papier hält. Diese Anhäufung übersetzte ISBARY mit dem aus dem Lateinischen kommenden Worte "Kontraktion" und übersetzte diesen Begriff seinerseits wieder mit "Verdichtung". Damit sollte der aus dem Wortschatz mehr und mehr verdrängte Begriff Agglomeration [3] ersetzt werden wie auch der Begriff der Ballung, der, nachdem die Problematik der Ballungsräume erkannt worden war, fortschreitend nur in seinen negativen Eigenschaften diskutiert wurde, wobei eindeutig die zwar nicht hinwegzuleugnenden aber doch zu ändernden Nachteile der Ballung betont wurden [4].

Mit Verdichtung, Ballung oder Agglomeration kann ein jeder Zusammenzug - Kontraktion - von Menschen und damit eine Erhöhung der Bevölkerungsdichte auf gleichem Raum gekennzeichnet werden, welche polar eine Bevölkerungsabnahme in anderen Gebieten hervorruft. Verdichtung ist die Umpolarisation der Bevölkerung, sie ist die Folge des gegenwärtigen sozio-ökonomischen Prozesses. Unmittelbare Folge der Verdichtung der

---

1) ISBARY, Regionale Probleme der Raumordnung, S. 11 ff.

2) so näher erklärend: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3538.

3) Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3538.

4) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 2 c zu § 2 Abs. 1 Nr. 2.

Bevölkerung ist eine über die Bevölkerungskontraktion hinausgehende Kontraktion von Siedlungs- und Wirtschaftspotential. Kontraktion ist somit ganzheitlich zu verstehen, auf den gesamten Lebensbereich zu beziehen. Dieser dynamische Prozess der Kontraktion bringt als einen statischen Teilaspekt die Konzentration hervor, d.h. die Kumulation der Bevölkerung und des Siedlungs- und Wirtschaftspotentials in dem gleichen Gebiet. Diese Konzentration hat in wirtschaftlicher und städtebaulicher Sicht eine Zentralisation zur Folge, nämlich die räumlich gedrängte Ausbildung gewisser raumbedeutsamer Daseinsgrundfunktionen [1].

Verdichtung ist also eine Kontraktion der Bevölkerung und eine daraus resultierende Kontraktion von Siedlungs- und Wirtschaftspotential.

3.1.2.2. Die Anwendung des Verdichtungsgrundsatzes

Mit der Aufnahme des Grundsatzes der Verdichtung als wesentliches Ordnungsprinzip des Raumordnungsgesetzes [2] reagierte der Gesetzgeber nur auf die räumliche Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, in der stark verdichtete Gebiete in drei Zeitabschnitten [3] entstanden sind, dem eine Entleerung

---

1) zu den Begriffen Kontraktion, Konzentration, Zentralisation: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, Sp. 1606 - 1607.

2) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 4 a zu § 2 Abs. 1 Nr. 2.

3) 1800-1830 erste Kontraktion wegen des wirtschaftlichen Umbruchs von der Manufaktur zur Industrie; 1860-1880 zweite Kontraktion aufgrund verstärkter Industrialisierung und des

anderer Gebiete gegenübersteht. Diese Gebiete gilt es wieder zu verdichten, d.h. der Bevölkerungsabzug in die Verdichtungsgebiete muß gestoppt und ein Bevölkerungszuzug in die sich entleerenden Gebiete angestrebt werden. Daraus ergibt sich, daß auch und vielleicht gerade in den Problemgebieten, wie sie in § 2 Abs. 1 Nrn. 3 - 5 ROG ansprechen, der Grundsatz der Verdichtung anzuwenden ist. Verdichtung bedeutet nicht nur eine Flächenverdichtung (z.B. die heutigen Verdichtungsräume) sondern auch eine Punktverdichtung (z.B. Ausbau und Aufbau von zentralen Orten) [1], die gerade für die Problemgebiete notwendig ist. Weiterhin wird durch den Grundsatz der Verdichtung die Entwicklung von Verdichtungsbändern [2] gedeckt, die als Verbindungslinien zwischen den Verdichtungsflächen und Verdichtungspunkten dem internationalen, überregionalen und regionalen Verkehr für den Leistungsaustausch der Güter unserer arbeitsteiligen Gesellschaft dienen sollen.

Übergangs von der Agrar- zur Industriewirtschaft; nach 1945 dritte Kontraktion ausgelöst durch die Vertreibung der Ostdeutschen und dem überreichen Angebot an Arbeitsplätzen aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs. (Quelle: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, Sp. 1607 - 1609).

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 4 b zu § 2 Abs. 1 Nr. 2; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 3 zu § 2.

2) von Verdichtungsbändern sprechen BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. 4 b und c zu § 2 Abs. 1 Nr. 2, in der Fachsprache dürfte sich jedoch der Terminus Entwicklungsachsen eingebürgert haben, der zuerst in Nordrhein-Westfalen von der Landesplanung durch das System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen (s. dazu unten 3.3.2.5.) endgültig in ein Planungskonzept aufgenommen wurde. Es wird hier nur der Begriff Verdichtungsbänder einmalig gebraucht, um die Kette Flächenverdichtung - Punktverdichtung mit dem Bindeglied Verdichtungsband plastischer zu gestalten.

Durch die Anwendung des Grundsatzes der gesunden Verdichtung soll also zum einen erreicht werden, daß in zu gering verdichteten Gebieten die Verdichtung erhöht wird, was nur mit der Entwicklung und dem Ausbau der zentralen Orte geschehen kann, zum anderen, daß in zu stark verdichteten Gebieten, in denen die Verdichtung zu einer ungesunden räumlichen Struktur geführt hat, die Verdichtung auf ein gesundes Maß zurückgeführt wird, wie § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 3 ROG bestimmt. Dies führt auch zu einer Klärung des Verhältnisses von § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG zu § 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 3 ROG; der Grundsatz der Verdichtung gilt für das gesamte Bundesgebiet mit dem Ziel, eine ausgewogene Raumstruktur zu erreichen, während der § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG ausschließlich für die schon bestehenden Verdichtungsgebiete gilt [1]. Mit der Erfüllung des Grundsatzes der Verdichtung kann eine optimale Raumstruktur im gesamten Bundesgebiet geschaffen werden. Bisher nicht geklärt worden ist die Frage, wann ein Optimum der Verdichtung erreicht ist. Es muß einen Grenzwert geben, nach dessen Überschreitung die Verdichtung sich nicht mehr positiv auf die Raumstruktur auswirkt, sondern sie negativ, ungesund werden läßt. Es stellt sich das Problem, den Grundsatz der Verdichtung soweit zu realisieren, daß eine unerwünschte, den Raum wieder zu stark belastende Kontraktion verhindert wird und die Verdichtung somit bei starker Annäherung an diese Schwelle aufgehalten wird. Kriterien, wann dieser Schwellenwert bestimmt erreicht ist, konnten dafür von der Wissenschaft noch nicht exakt ausgearbeitet werden [2].

- - - - -

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 5 zu § 2 Abs. 1 Nr. 1; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 7 zu § 2.

2) so auch Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III Sp. 3545; Die dafür primär in Frage kommende Kosten-Nutzen-Analyse reicht dazu nicht aus, da eine ausreichende Bestimmung der Nutzwert bringenden Faktoren noch nicht vor-

3.1.3. Die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete - § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 ROG bestimmt, daß in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden sollen. Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Grundsätzen bezieht sich dieser Grundsatz wie auch die drei nachfolgenden nicht auf das gesamte Territorium der Bundesrepublik Deutschland sondern jeweils auf ganz speziell strukturierte Räume, die wiederum im Bundesgebiet verteilt sind.

Das Gesetz definiert nicht, welche Kriterien zu gelten haben, um ein Gebiet als zurückgebliebenes oder drohend zurückbleibendes anzusehen. Von staatlicher Seite wurden bisher im Raumordnungsbericht 1966 letztmalig [1] folgende Maßstäbe an-

---

genommen worden und deshalb eine Relation zu den Kosten praktisch nicht möglich ist. Zudem würde diese auf rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen basierende Analyse die funktionalen Verflechtungen und Zusammenhänge nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen können.

1) zuerst hatte der Erste Raumordnungsbericht 1963 S. 13 ff, S. 16 folgende Kriterien angenommen: Niedrige Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsabnahme, Bevölkerungsstagnation oder unterdurchschnittliche Bevölkerungszunahme, schwacher Industriebesatz, niedriges Bruttoinlandsprodukt, geringe Realsteuerkraft pro Kopf der arbeitenden Bevölkerung. Von diesen Maßstäben muß der Gesetzgeber wohl bei seinen Vorstellungen von der Struktur der zurückgebliebenen Gebiete 1965 beim Erlaß des Bundesraumordnungsgesetzes ausgegangen sein. Der Zweite Raumordnungsbericht 1966 brachte eigentlich nur noch eine in Zahlen meßbare Zusammenfassung dieser 4 Maßstäbe.

gesetzt [1], nach denen Gebiete dann als zurückgeblieben im Sinne des Raumordnungsgesetzes verstanden werden können, wenn

- ihre Bevölkerungsdichte weniger als 95 Einwohner pro qkm beträgt,
- ihr Industriebesatz unter 78 Beschäftigten auf 1000 Einwohner sich beläuft,
- ihre Realsteuerkraft unter DM 93,00 je Einwohner liegt,
- ihr Bruttoinlandsprodukt DM 4.180,00 pro Kopf unterschreitet.

Es reicht aus, daß ein Gebiet nur drei Kriterien erfüllt, um als zurückgebliebenes angesehen zu werden. Diese oben angegebenen Werte lagen schon 1966 erheblich unter dem errechneten Bundesdurchschnitt [2]. Es erfolgte ebenfalls in diesem Jahr eine Auswahl dieser Gebiete in Kreisen und kreisfreien Städten; insgesamt wurden auch unter Berücksichtigung eines gebietlich größeren funktionalen Zusammenhangs 144 Räume ermittelt, die zusammen 34 % der Fläche des Bundesgebietes in Anspruch nehmen, in denen aber nur 12 % der Gesamtbevölkerung und 5 % der Industriebeschäftigten leben und in denen nur 7,6 % des Bruttoinlandsproduktes erarbeitet wird [3]. Es sind dies ausschließlich ländliche Gebiete.

Auch hier ergibt sich die gleiche Problematik der Abgrenzung wie bei den räumlich gesund oder ungesund strukturierten Ge-

---

1) Zweiter Raumordnungsbericht 1966, S. 61.

2) Bundesdurchschnitt 1966 nach HÜBLER, zurückgebliebene ländliche Gebiete, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.3.2, S. 6: Bevölkerungsdichte 235 E/qkm, Industriebesatz 144 pro Tausend, Realsteuerkraft DM 163,40 pro Einwohner, Bruttoinlandsprodukt DM 5.840,00 pro Kopf.

3) Nach HÜBLER, a.a.O.; ebenso BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 1 c zu § 2 Abs. 1 Nr. 3.

bieten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 und 2 ROG [1]. Maßgeblich darf allein nicht die Auswertung rein statistischer Daten und damit die Klassifizierung sein, sondern auch hier muß die Betrachtung der funktionalen Zusammenhänge eines angeblich zurückgebliebenen Gebietes mit seinem Gesamtraum hinzukommen [2]. Aber auch die statistischen Maßstäbe für sich allein genommen stoßen auf Kritik [3]. Es ist einmal zu berücksichtigen, daß, legt man als Gebietskörperschaft Kreise und kreisfreie Städte zugrunde, selbst in diesen doch meist überschaubaren Raumeinheiten eine durchgehend homogene Struktur nicht erreicht ist. Als Beispiel mögen die Kreise Gifhorn und Helmstedt dienen, in deren ungefährem Zentrum Wolfsburg als kreisfreie Stadt mit einem der größten Industriewerke der Welt liegt. Beide Kreise wurden als zurückgebliebene Gebiete ausgewiesen, obwohl in dem näheren Umland der Stadt Wolfsburg innerhalb der Kreisgebiete eine solche Struktur nicht gegeben sein kann in Relation zu den nördlichen Gebieten des Kreises Gifhorn oder den südlichen des Kreises Helmstedt. Die Ausstrahlungskraft des Wirtschaftszentrums Wolfsburg muß notwendigerweise in zentrischen Kreisen zwar abnehmen; jedoch zeigt dieses Beispiel, daß als Maßstabgröße der Raumeinheit für die Qualifikation als zurückgebliebenes Gebiet der Kreis bzw. die kreisfreie Stadt nicht unbedingt die kleinste Einheit sein muß. Weiterhin ist als Kritik anzuführen, daß gerade in den ländlichen Gebieten durch die Entwicklung eine Bevölkerungserosion vonstatten ging und dadurch diese Räume überwiegend monostrukturiert sind. Aber die oben aufgeführten Kriterien berücksichtigen allzuwenig die unterschiedlichen strukturbestimmenden Faktoren, die z. B. in der land- und forstwirtschaftlichen Produktion im

1) S.o. 3.1.1.
2) So auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 4b und c zu § 2 Abs. 1 Nr. 3.
3) HÜBLER a.a.O., S. 7.

Gegensatz zur industriellen liegen. Daraus ergibt sich aber auch wieder ein Argument für eine sowohl rein statistische als auch strukturfunktionale Betrachtungsweise bei der Gebietsklassifizierung.

Man kann sagen, daß diese Gedanken wenigstens in Teilbereichen Eingang gefunden haben in die Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16.4.1970, in der die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete bestimmt wurden [1]. Insgesamt wurden 181 Kreise, Teile von Kreisen [2] und kreisfreie Städte so klassifiziert und damit auch qualifiziert. In Nordrhein-Westfalen sind die folgenden 6 Kreise benannt worden: Die jetzt noch bestehenden Kreise Ahaus, Büren, Warburg und Wittgenstein sowie die ehemaligen [3] Kreise Schleiden - jetzt südwestlicher Teil des Kreises Euskirchen -, Monschau - jetzt südlicher Teil des Kreises Aachen - und der Selfkantkreis Geilenkirchen-Heinsberg - jetzt westlicher Teil des Kreises Heinsberg.

---

1) Karten zu diesem Beschluß sind zu finden in: Raumordnungsbericht 1970 nach S. 32; Raumordnung in den 70er Jahren, S. 38 ff; Daten zur Raumplanung, II. D.6.2b.

2) in Schleswig-Holstein: in den Kreisen Plön, Rensburg-Eckernförde und Ostholstein; in Niedersachsen: in den Kreisen Wesermünde, Osterholz, Wofenbüttel; in Nordrhein-Westfalen: in dem Selfkantkreis Geilenkirchen-Heinsberg; in Rheinland-Pfalz in den Kreisen Altenkirchen, Rhein-Lahn-Kreis; im Saarland: in den Kreisen St. Ingbert, Ottweiler; es wurden die in den Karten angegebenen, alten - teilweise durch die Gebietsreform überholten - Bezeichnungen gewählt.

3) geändert durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen v. 15.12.1971 (GV NW 1971/414), dort §§ 36, 37, 39.

Welche Maßnahmen in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten im einzelnen ergriffen werden sollen, regelt das Raumordnungsgesetz in den Sätzen 2 und 3 des § 2 Abs. 1 Nr. 3. Daß diese Maßnahmen in der Norm nur sehr allgemein und wenig detailliert angesprochen werden, liegt darin, daß der Bundesgesetzgeber einerseits für die Abgrenzung der Gebiete nicht zuständig ist, das ist nach § 5 Abs. 1 S. 3 ROG für jede Gebietskategorie ausschließlich Angelegenheit der Länder, daß es andererseits allein Aufgabe der Länder ist, die Maßnahmen für die Entwicklung der zurückgebliebenen Gebiete möglichst im Einklang mit allen Ländern zu bestimmen. Zwar war eine Richtschnur für die Entwicklung und Förderung solcher Räume schon vom Bundesgesetzgeber durch die Bestimmung der Bundesausbaugebiete und Bundesausbauorte [1] vor der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes vorgelegt worden und behielt ihre Gültigkeit, da sich vielfach diese Gebiete mit den Problemgebieten des Raumordnungsgesetzes decken. Jedoch darf nicht verkannt werden, daß gerade im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik Bund [2] und die primär zuständigen Länder sich zusammenfinden müssen, und dies auch geschehen ist. Neben diesen vom Gesetz nicht ausdrücklich geforderten, jedoch im Sinne der Norm enthaltenen und von Jahr zu Jahr gesteigerten Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung [3] wird konkret bestimmt, daß in den

- - - - -

1) Vgl. zum Begriff und den einzelnen Maßnahmen und Folgen dieses Teils der regionalen Wirtschaftspolitik: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III Sp. 2637 - 2648; Karte der letzten Ausweisung der Bundesausbaugebiete mit Stand Mai 1970 im Raumordnungsbericht 1970 nach S. 34.

2) Vgl. zu den Grundsätzen des Bundes in der regionalen Wirtschaftspolitik die Niederschrift der 148.sten Sitzung des 5.ten deutschen Bundestages vom 19.1.1968; abgedruckt bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. II 1 d bb zu § 2 Abs. 1 Nr. 3.

3) Vgl. zur Entwicklung und zum Stand sowie Umfang dieser Maßnahmen: EBERSTEIN, A II, B.

Gemeinden dieser zurückgebliebenen Gebiete die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Wohnverhältnisse sowie die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen allgemein verbessert werden sollen. In einer für die Bewohner dieser Räume zumutbaren Entfernung sollen zentrale Orte einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen geschaffen oder soweit schon vorhanden gefördert werden. Die Verbesserung der Lebensbedingungen (Satz 2) und die Förderung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung (Satz 3) sind zwar zwei durch den Gesetzgeber optisch getrennte Forderungen, die jedoch einander bedingen und eine gegenseitige Abhängigkeit aufweisen [1]. Sie zielen im wesentlichen auf die Infrastruktur ab, so daß hervorgehoben werden kann, daß der Gesetzgeber es für notwendig erachtet hat, daß nicht nur die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse als dem Wohl des Gesamtraumes zugute kommende Forderungen [2] erhoben werden, sondern daß daneben auch an die Individualinteressen der einzelnen Bewohner eines solchen Gebietes zu denken ist.

3.1.4. Die besondere Förderung des Zonenrandgebietes - § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG

Gleiches gilt für den Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG, der das Zonenrandgebiet als spezielle politische Gebietskategorie anspricht und besondere Förderungsmaßnahmen dergestalt vor-

---

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. II 2 zu § 2 Abs. 1 Nr. 3; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 4 zu § 2; zu den zentralen Orten ausführlich vgl. unten 4.2.

2) § 2 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 ROG.

schlägt, daß in allen Teilen des Zonenrandgebietes Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Vordringlich sollen die Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen erstellt bzw. vorhandene ausgebaut werden [1]. Von den zurückgebliebenen Gebieten, den landwirtschaftlichen Problemgebieten und den Verdichtungsräumen unterscheidet sich die Gebietskategorie Zonenrandgebiet dadurch, daß sie nicht primär durch ihre strukturelle bevölkerungs- und wirtschaftspolitische Gliederung die Raumordnungspolitik vor Schwierigkeiten stellt sondern durch ihre politisch bedingte Situation. Im Einvernehmen mit den Ländern hat die Bundesregierung entlang der Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone und der Grenze zur Tschechoslowakei einen ca. 40 km breiten Streifen von Flensburg im Norden bis Passau im Süden gebildet [2], wobei im Norden in dem Bundesland Schleswig-Holstein der Küstenrand der Ostsee eine natürliche Grenze bildet. Das Zonenrandgebiet umfaßt 19 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland [3]. Es wurde 1971 letztmalig gesetzlich [4] abgegrenzt, in ihm liegen

---

1) Für Nordrhein-Westfalen kann dieser Grundsatz von vornherein keine Bedeutung haben, da dieses Bundesland nicht im Zonenrandgebiet liegt. Wegen der Geschlossenheit der inhaltlichen Darstellung des § 2 Abs. 1 ROG soll jedoch eine kurze Betrachtung dieses Grundsatzes nicht ausbleiben.

2) vgl. die Karten in: Daten zur Raumplanung, II D.6. 2b, Raumordnungsbericht 1970 nach S. 32; PARTZSCH, Zonenrandgebiet, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.3.3., S.4.

3) ca. 46.800 qkm; so BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 4 zu § 2 Abs. 1 Nr. 4; PARTZSCH, a.a.O., S. 5; HÜBLER, Zonenrandgebiet, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 5.1.3, S. 3.

4) Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) v. 5.8.1971, BGBl I 1971/1237; dort Anlage zu § 9 Zonenrandförderungsgesetz, S. 1240.

insgesamt 104 Landkreise [1] und kreisfreie Städte [2] in den vier Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern, in letzterem jedoch allein 54. Diese aus rein politischen Überlegungen gebildete Gebietskategorie des Zonenrandgebietes enthält nicht wie die der drei vorangegangenen Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes eine strukturhomogene Gebietskategorie sondern weist von Beginn an starke strukturelle und funktionale Unterschiede auf [3]. Im Zonenrandgebiet liegen die Verdichtungsräume Kiel, Lübeck, Braunschweig und Kassel sowie Teile des Raumes Hamburg [4], 37 Landkreise der Kategorie zurückgebliebene Gebiete, die restlichen Räume sind ländliche Gebiete mit einer gesunden Raumstruktur. Von der Bevölkerungsdichte [5] her betrachtet sind Gebiete darunter, die 1.000 Einwohner und mehr pro qkm zählen [6] und auch

- - - - -

1) genaue Zahl: 79.

2) genaue Zahl: 25.

3) PARTZSCH, a.a.O., S. 5; Raumordnungsbericht 1972, S. 65.

4) gemäß Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21.11.1968; (s. unten dazu unter 3.1.6.).

5) vgl. Statistisches Jahrbuch 1973, S. 41, Karte "Bevölkerungsdichte in den Kreisen am 31.12.1971".

6) in Schleswig-Holstein: Flensburg, Kiel, Neumünster, Lübeck, Teile des Landkreises Stormarn nordöstlich von Hamburg; in Niedersachsen: Wolfsburg, Braunschweig, Göttingen, Kassel; in Bayern: Bamberg, Bayreuth.

solche, in denen unter 60 Einwohner pro qkm leben [1]. Die Maßnahmen, die allgemein für die Verdichtungsräume und die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete gelten, haben auch in diesen Räumen, die im Zonenrandgebiet liegen, ihre Gültigkeit. Hinzu kommt für den gesamten Raum, daß besondere regionalpolitische und regionalwirtschaftliche Maßnahmen in Kraft gesetzt worden sind, die die in § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG angesprochenen näher ausfüllen. Als einige unter diesen Maßnahmen sind zu nennen [2] die regionale Wirtschaftsförderung, steuerliche Vorteile der Bewohner sowie der gewerblichen Wirtschaft, die Verkehrsanschließung und Bedienung [3], die Verbesserung der Wohnungsversorgung, der sozialen und kulturellen Einrichtungen. Große Teile des Zonenrandgebietes fallen unter die spezielle Förderung der Bundesausbaugebiete. Das Bundesraumordnungsgesetz führt aus, daß diese Maßnahmen deswegen notwendig seien, um im Zonenrandgebiet Verhältnisse zu schaffen, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Sinn dieser Regelung ist es, in diesem besonders benachteiligten

---

1) in Niedersachsen: Kreis Lüchow-Dannenberg 42 E/qkm; in Bayern: Kreis Königshofen im Grabfeld 59 E/qkm, Kreis Vohenstrauß 59 E/qkm, Kreis Oberviechtach 57 E/qkm, Kreis Neunburg Vormwald 52 E/qkm, Kreis Waldmünchen 59 E/qkm; Quelle: Statistisches Jahrbuch 1973, S. 36 ff.

2) vgl. §§ 2 - 7 Zonenrandförderungsgesetz; vgl. auch die nicht abschließende Aufzählung bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. III 1 zu § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG.

3) vgl. u.a. Raumordnungsbericht 1966, S. 84; folgende BAB-Strecken fallen darunter: Regensburg-Passau (im Bau), Nürnberg-Amberg (fertiggestellt), Ruhrgebiet-Kassel (teilweise fertiggestellt), Hamburg-Zonengrenze (noch in der Planung), Hamburg-Flensburg (fertiggestellt bis Schleswig); vornehmlich war auch die Elektrifizierung der Bundesbahnstrecken in diesem Gebiet geplant; Strecken, die stillgelegt werden sollten, bedurften - abweichend von der sonstigen Regelung - einer ausdrücklichen Genehmigung der Bundesregierung.

Raum nicht ein noch größeres Gefälle zum übrigen Bundesgebiet entstehen zu lassen. Ob dies trotz für diesen Raum schon spürbarer Förderung und Hilfe zu erreichen ist, muß bei realistischer Betrachtungsweise sehr fraglich bleiben [1]. Es erscheint als Utopie, daß in diesem Gebiet, wie der Gesetzgeber es formuliert hat, sogar eine dem übrigen Bundesgebiet überlegene räumliche Struktur entstehen könnte. Die Randlange des Zonenrandgebietes im westlichen europäischen Wirtschaftsraum an der Nahtstelle zwischen den Wirtschaftsblöcken der "Europäischen Gemeinschaft" und dem "Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe"der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten (COMECON) sowie der sich immer stärker abzeichnende Aufbau, Ausbau und Verbund der europäischen Großindustrie an der Achse Rotterdam/Ruhrgebiet/Rhein-Main-Gebiet/Rhein-Neckar-Raum/Basel kann eine für das Zonenrandgebiet lebenswichtige Industrieansiedlung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse auch schon wegen der relativ großen Transportentfernungen weiter zurückdrängen. Das Zonenrandgebiet darf jedoch weder bevölkerungspolitisch noch wirtschaftlich Ödland werden, da seine wichtige politische innerstaatliche und internationale Aufgabe als Schaufenster [2] der westlichen Welt damit zunichte gemacht würde. Zwar bedarf es eines Umpolens der funktionalen Verflechtungen dieses Gebietes, die meist jenseits der Demarkationslinie lagen und menschlich, verkehrlich und wirtschaftlich durch die gewaltsame Grenzziehung unterbrochen worden sind. Gelingt diese Umpolung nicht, dann wird das Zonenrandgebiet zu einem rein landwirtschaftlich orientierten, "unterentwickelten" Gebiet werden.

---

1) verneinend: BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 5b zu § 2 Abs. 1 Nr. 4.

2) so BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 5b zu § 2 Abs. 1 Nr. 4.

3.1.5. Die Erhaltung der Land- und Forstwirtschaft als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft - § 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG

Der nächste Grundsatz des Raumordnungsgesetzes, der des § 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG, befaßt sich als allgemeiner Strukturgrundsatz mit der Land- und Forstwirtschaft als einem Produktionszweig der Gesamtwirtschaft. Systematisch [1] unterscheidet sich dieser Grundsatz von den vorangegangenen und folgenden in mehrfacher Hinsicht: er spricht nur einen Produktionszweig an, während die anderen Grundsätze immer gesamtwirtschaftliche Bedeutung haben, er enthält keine Gebietskategorie [2], und es gibt Überschneidungen zu anderen Grundsätzen, denn ländliche Gebiete können gesund strukturiert sein, hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sein oder im Zonenrandgebiet liegen. Weiterhin enthält dieser Grundsatz allgemeine sachliche Feststellungen, die denen in § 2 Abs. 1 Nrn. 7 - 9 ROG sehr ähnlich sind und eigentlich dorthin gehören.

Die Wandlung Deutschlands vom reinen Agrar- zum Industriestaat hat die Landwirtschaft stark benachteiligt. Die Zahl [3] der Betriebe ging von 1.938.749 im Jahre 1949 auf 1.140.064 im Jahre 1972 zurück, dabei sank die Zahl der Betriebe bis 15 ha von 1.726.300 auf 845.343, während die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ab 15 ha von 212.449 auf 294.721 stieg, wobei

---

1) vgl. auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 1a zu § 2 Abs. 1 Nr. 5.

2) die gesetzliche Regelung geht von dem Begriff des ländlichen Gebietes aus und enthält im Gegensatz zu den anderen Grundsätzen keine anderen Abgrenzungskriterien. Es besteht auch nach § 5 Abs. 1 S. 3 ROG keine Abgrenzungspflicht für diese Gebiete.

3) Statistisches Jahrbuch 1973, S. 156.

die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche von 13.487.100 ha auf 12.720.700 ha fiel. Diese Zahlen kennzeichnen in starkem Maße einen strukturellen Anpassungsprozeß, wie er bei dem Übergang von der herkömmlich betriebenen Landwirtschaft auf neue Betriebsarten notwendig ist [1]. Für die Raumordnung ist es wesentlich, diesen Anpassungsprozeß zu beobachten und eventuell in gesamträumlicher Hinsicht zu steuern, da insbesondere durch die Schaffung neuer, stark rationalisierter Betriebsgrößen und Produktionsbedingungen der Abfluß von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft jetzt immer noch anhält [2]. Es wurde oben dargelegt, daß es zu verhindern gilt, diese Arbeitskräfte speziell in die Verdichtungsräume abwandern zu lassen [3]. Um für sie einen Anreiz zum Verbleib in dem ländlichen Gebiet zu schaffen, bestimmt § 2 Abs. 1 Nr. 5 S. 6 ROG, daß § 2 Abs. 1 Nr. 3 Sätze 2 und 3 ROG entsprechende Anwendung finden sollen, d.h. daß der Verdichtungsgrundsatz und das daraus abgeleitete System der zentralörtlichen Gliederung nochmals als Notwendigkeit im ländlichen Raum hervorgehoben werden.

– – – – –

1) ZINKAHN/BIELENBERG, ROG Rdnr. 6 zu § 2.

2) Statistisches Jahrbuch 1973, S. 170: Im Jahre 1966/1967 waren insgesamt an Arbeitskräften 3.566.800 Menschen beschäftigt. (Familienarbeitskräfte und familienfremde Arbeitskräfte zusammengerechnet.) Diese Zahl ist um 16,4 % auf 2.981.800 im Jahre 1970/1971 - also innerhalb von 4 Jahren - gefallen. Die Anzahl der Betriebe fiel in diesem Zeitraum um 11,6 %. Die Anzahl der Schlepper in der Landwirtschaft stieg im Zeitraum von 1968 - 1970 dagegen von 1.190.800 um 4,8 % auf 1.247.900 an.

3) s.o. 3.1.2.

§ 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG enthält als Brücke [1] zwischen der Agrarstrukturpolitik und der Raumordnung eine institutionelle Garantie der Land- und Forstwirtschaft als einem Produktionszweig der Gesamtwirtschaft [2]. Dieses ist aber nur eine Bestandsgarantie für den Wirtschaftszweig als solchen, nicht eine Besitzgarantie für die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe. Für die Raumordnung folgt aus dieser Garantie, daß Gebiete mit einer gesunden räumlichen Agrarstruktur aber auch Gebiete, in denen eine solche Struktur zwar nicht besteht doch erreicht werden kann, als landwirtschaftliche Gebiete erhalten und gefördert werden sollen [3]. Weiterhin ist vom Gesetzgeber bestimmt worden, daß für die landwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden dieser Nutzung ausschließlich vorbehalten bleiben sollen, es sei denn, eine andere Nutzung sei unbedingt notwendig. Gleiches soll für die Nutzung forstwirtschaftlicher Böden gelten. Abschließend kann gesagt werden, daß neben dem Grundsatz der Verdichtung, der hauptsächlich den ländlichen Raum betrifft, der eben besprochene Grundsatz die besondere Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft hervorhebt und die Raumordnung und Raumplanung nun eine Synthese zwischen der Stärkung der Leistungskraft und damit der Attraktivität des ländlichen Raumes und der Bodenständigkeit sowie der Förderung der Agrarwirtschaft finden muß.

- - - - -

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. III 1a zu § 2 Abs. 1 Nr. 5.

2) BRÜGELMANN u.a., a.a.O.; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 6 zu § 2.

3) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. III 1b zu § 2 Abs. 1 Nr. 5 mit Hinweis auf ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 6 zu § 2; zu den einzelnen Förderungsmaßnahmen vgl. BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. II 4 zu § 2 Abs. 1 Nr. 5.

3.1.6. Raumordnung in den Verdichtungsräumen - § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG

Ist die Verdichtung als allgemeiner Grundsatz der Raumordnung ausgewiesen worden, so haben doch die schon stark verdichteten Gebiete ihre besondere Problematik, der sich der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG annimmt [1]. An dieser Stelle muß nochmals hervorgehoben werden, daß ein Verdichtungsraum nicht notwendig eine ungesunde räumliche Struktur haben muß, es jedoch vielfach der Fall ist, daß Ballungsgebiete ihre gesunde Raumstruktur verloren haben. Weiter muß berücksichtigt werden, daß ein räumlich ungesunder Agglomerationsraum nicht in seinem gesamten Gebiet ungesund sein muß, sondern daß es durchaus gesunde und ausgewogene Teilgebiete geben kann. Gleiches gilt für die umgekehrte Situation. Dadurch wird auch der Aufbau dieses Grundsatzes und seine Systematik im Verhältnis zu dem Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG [2] deutlich: letzterer bezieht sich auf das gesamte Territorium der Bundesrepublik Deutschland, ist also eine generelle Norm, während der hier zu behandelnde Grundsatz als spezielle Norm nur für die Verdichtungsgebiete gilt. Ein ähnliches Verhältnis besteht zwischen den Nummern 1 und 6 des § 2 Abs. 1 ROG. Die spezielle Norm wiederum ist in zwei besondere, speziellere aufgeteilt, die einmal ungesunde [3] und zum anderen gesunde [4] Verdichtungsgebiete ansprechen. Die Maßnahmen des gesamten Grundsatzes [5] gelten wiederum für alle Ballungsräume.

---

1) zum Begriff der Verdichtung und ihren Folgen s.o. 3.1.2.1.

2) im Ergebnis ebenso BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. I 1 a und 1 zu § 2 Abs. 1 Nr. 6.

3) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 2 und 3 ROG.

4) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 1 ROG.

5) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 4 ff ROG.

Zur strukturellen Erfassung und Abgrenzung eines Verdichtungsraumes sind von der Wissenschaft mannigfache Theorien [1] entwickelt worden. Allen Theorien gleich ist, daß sie auf die Einwohnerdichte abstellen; in manchen wird die Arbeitsplatzdichte hinzugenommen, die Siedlungsdichte in Relation zum Lebensraum des Menschen, in manchen wird die Schnelligkeit der Zuwachsrate der Bevölkerungsdichte als weitere Größe zugezogen [2]. Einzig wichtig für die weitere Betrachtung ist, daß immer die Stärke der Bevölkerungskonzentration maßgeblich sein muß, da durch diese erst Faktoren ausgelöst werden, die dann zu einem räumlich ungesunden Verdichtungsgebiet führen. Bei den Agglomerationsgebieten sind zwei räumlich unterschiedliche Formen auseinander zu halten [3]: der monozentrische Verdichtungsraum mit einem eigenständigen Zentrum von regionaler Bedeutung und der polyzentrische Verdichtungsraum mit mehreren, sich arbeitsteilig ergänzenden Zentren von zusammen oder auch getrennt regionaler Bedeutung. Beiden Formen ist jedoch der Prozeß der Flächenverdichtung gleich, d.h. die Ballung beschränkt sich nicht nur auf das eigentliche städtische Gebiet sondern greift auf den - meist ländlich strukturierten - Umlandbereich über.

In ihrer Entschließung vom 21.11.1968 [4] hat die Ministerkonferenz für Raumordnung Gebiete als "Räume mit bestehender starker

---

1) vgl. dazu im einzelnen: PARTZSCH, Struktur der Verdichtungsräume, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.3.1., S. 4 ff, diese Aufzählung kann als abschließend gelten; nicht so ausführlich in: Daten zur Raumplanung, II. D.6. 5. ff.

2) zur Abgrenzung in NRW s.u. 4.1.1.

3) PARTZSCH, a.a.O., S. 4; BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 5 a und c zu § 2 Abs. 1 Nr. 6.

4) Bundesanzeiger 1968 Nr. 234, S. 3; Entschließung ist abgedruckt bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 6e zu § 2 Abs. 1 Nr. 6.

Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten" ausgewiesen. "Bei der Abgrenzung sind unter Zugrundlegung statistischer Merkmale als Verdichtungsräume die Gemeinden, bei denen im Jahre 1961 die Summe der Einwohner und Beschäftigten in nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten je qkm (Einwohner-Arbeitsplatzdichte) 1.250 übersteigt, sowie die angrenzenden Gemeinden mit einer geringeren Einwohner-Arbeitsplatzdichte aber durchschnittlichem Bevölkerungswachstum in den Jahren 1961-1967 erfaßt worden. Insgesamt muß der Raum mehr als 150.000 Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von mindestens 1.000 Einwohner je qkm aufweisen" [1]. Aufgrund dieser - wie die Entschließung selbst angibt - rein statistischen Betrachtungsweise, die jedoch Merkmale fast aller wissenschaftlichen Theorien als Konglomerat enthält, wurden 24 Räume [2] als Verdichtungsräume im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG eingegeben [3]. Positiv an der Entschlies-

- - - - -

1) Auszug aus der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung, a.a.O.; auch abgedruckt bei PARTZSCH, a.a.O., S. 8.

2) vgl. dazu die Karten bei BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, bei Bem. I 6e zu § 2 Abs. 1 Nr. 6; PARTZSCH, a.a.O., Beilage; Raumordnungsbericht 1970 nach S. 32; Daten zur Raumplanung, II. D.6. 2a und 2b.

3) im einzelnen gegliedert nach Bundesländern von Nord nach Süd sind dies folgende Räume: in Schleswig-Holstein: Kiel (MV) und Lübeck (MV); Hamburg (MV), Bremen (MV) mit Bremerhaven (MV); in Niedersachsen: Hannover (MV), Braunschweig (MV) und Osnabrück (MV); in Nordrhein-Westfalen: Bielefeld-Herford (PV), Münster (MV), Rhein-Ruhr (PV), Aachen (MV) und Siegen (MV); in Rheinland-Pfalz: Koblenz-Neuwied (MV); in Hessen: Kassel (MV) und Rhein-Main mit Mainz in Rheinland-Pfalz (PV); im Saarland: Saar (MV); in Baden-Württemberg: Rhein-Neckar mit Teilen in Rheinland-Pfalz und Hessen (PV), Karlsruhe (MV), Stuttgart (PV) und Freiburg (MV); in Bayern: Nürnberg (MV), Augsburg (MV) und München (MV); Anmerkung: PV = polyzentrisches Verdichtungsgebiet, MV = monozentrisches Verdichtungsgebiet.

sung ist zu bewerten, daß sie nicht versucht, den Theorienstreit zu schlichten, sondern neutral unter Auswahl eigener Maßstäbe Kriterien für die Abgrenzung setzt. Dadurch ist die Raumplanung frei für die Möglichkeit der Beachtung des Fortgangs der interdisziplinären Forschung auf diesem Gebiet. Weiterhin hat die Entschließung als Anzeichen nachteiliger Verdichtungsfolgen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 2 und 3 ROG insbesondere genannt:

" - Eine im Verhältnis zu den Verkehrsflächen und notwendigen Freiflächen überhöhte bauliche Nutzung,
- im Verhältnis zum Verkehrsbedarf unzureichende Verkehrsflächen,
- unangemessen hoher Zeitaufwand für die Zurücklegung von Entfernungen im Stadtverkehr,
- außergewöhnlich hohe Aufwendungen für notwendige Infra-Strukturmaßnahmen,
- Gesundheitsgefährdung durch Lärm und Luftverschmutzung." [1)]

Diese Kriterien sind hauptsächlich abgestellt auf das Individualinteresse des Bürgers. Das hat auch seine Richtigkeit, wenn man bedenkt, daß fast die Hälfte aller Einwohner der Bundesrepublik Deutschland nur auf ca. 7 % der Gesamtfläche des Staatsterritoriums in Ballungsgebieten leben. Wie stark diese Agglomeration ist, zeigt die Relation der Zahlen der Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung und des Bundesdurchschnitts. Am 31.12.1972 betrug die durchschnittliche Bevölkerungsdichte

---

1) Auszug aus der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung a.a.O., S. 4.

249 Einwohner pro qkm [1], während die Entschließung als Schwellenwert 1.250 Einwohner pro qkm ansetzt also fast das Fünffache des Bundesdurchschnitts. Selbst im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen liegt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte mit 505 Einwohner pro qkm um weit über die Hälfte niedriger als der Schwellenwert der Empfehlung der Ministerkonferenz; alle anderen Flächenstaaten erreichen diesen Wert nicht einmal annähernd [2].

Welche Maßnahmen nun in den Verdichtungsräumen als den sozioökonomischen Raumeinheiten schlechthin ergriffen werden sollen, hängt nach dem Willen des Gesetzgebers primär davon ab, ob diese Räume eine gesunde, ausgewogene Struktur haben [3], oder ob Anzeichen dafür vorhanden sind, daß Verdichtungsschäden auftreten können [4], oder letztlich, ob diese Agglomerationsschäden bereits vorliegen [5]. Ballungsgebiete mit gesunder und ausgewogener räumlicher Struktur werden die Raumordnung und Raumplanung vor die geringsten Schwierigkeiten stellen. In ihnen ist nur für die Erhaltung dieser Struktur zu sorgen, was eine andauernde Beobachtung der raum- und strukturbestimmenden Faktoren notwendig macht, um negative Ansätze sofort bereinigen zu können. In Räumen, in denen die Gefahr besteht, daß eine an sich noch gesunde, ausgewogene Struktur umschlägt, ist die öffentliche Hand gehalten, mit den ihr zur Verfügung stehenden

---

1) bei einer Gesamtfläche von 248.587 qkm und einer Wohnbevölkerung von 61.809.000; Quelle: Statistisches Jahrbuch 1973, S. 22, lfd. Nr. 1,2,5.

2) vgl. Statistisches Jahrbuch 1973, S. 22, lfd. Nr. 5.

3) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 1 ROG.

4) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 2 ROG.

5) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 3 ROG.

Mitteln ein solches Umschlagen zu verhindern. Dies darf aber nicht nur durch reine Planungskonzeptionen am sogenannten grünen Tisch geschehen sondern diese Konzeptionen müssen konkretisiert, in die Tat umgesetzt werden [1]. Als ein Teil dieser Maßnahmen sind die Regelungen in den Sätzen 4 - 6 des § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG anzusehen. Gleiches gilt auch für die Räume, die schon Verdichtungsschäden davongetragen haben. Es ist vorgesehen, daß durch öffentliche Maßnahmen eine Gesundung dieser Gebiete gefördert werden soll. Der Gesetzgeber hat für alle Verdichtungsräume Kriterien zur Erreichung dieser Ziele gesetzt [2]: eine vorausschauende örtliche und regionale Planung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen sowie die Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten mit Wohn- und Arbeitsstätten in angemessener Entfernung. Die Aufzählung dieser vier Hauptgruppen von Maßnahmen unterschiedlichen Charakters ist nicht abschließend. Jede Maßnahme der Strukturförderung in Verdichtungsgebieten, soweit sie den vom Gesetzgeber dargelegten Zielen dient, muß als zulässig angesehen werden. Nach § 2 Abs. 3 ROG können die Länder für diese Räume weitere Grundsätze aufstellen [3], die denen des Raumordnungsgesetzes jedoch nicht widersprechen dürfen. Wesentlich bei diesen von der Legislative empfohlenen Maßnahmen ist die Errichtung der sogenannten Entlastungsorte, bei denen es sich um den Ausbau schon bestehender Gemeinden oder um Städteneugründungen [4] han-

---

1) so auch BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. I 9c zu § 2 Abs. 1 Nr. 6.

2) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 4 ROG.

3) so z.B. Nordrhein-Westfalen, vgl. unter 4.1.1.

4) so z.B. in Nordrhein-Westfalen, Neugründung Sennestadt (südöstlich von Bielefeld) als Entlastungsstadt Bielefelds oder Wulfen (nordwestlich von Marl) als Entlastungsstadt für Marl-Recklinghausen.

deln kann. Darauf wird später in anderem Zusammenhang noch einzugehen sein [1]. Die Maßnahmen in den Ballungsgebieten sollen aber nicht unbedingt vorrangig vor denen für die anderen Gebiete behandelt werden. Raumordnung darf nicht nur die Zielsetzung für die Ordnung eines größeren Raumes, z.B. hier eines Verdichtungsraumes sein, oder als notwendiger angesehen werden als die Ordnung kleinerer Räume. Da durch die Raumordnung der gesamte Raum der Bundesrepublik in einen leitbildgerechten Zustand gebracht werden soll, darf keines der angesprochenen Gebiete gegenüber einem anderen benachteiligt werden, andernfalls könnte man von dem Endstadium als einer ausgewogenen räumlichen Struktur nicht sprechen. Dieser Satz 5 des § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG muß sowohl der gesetzgebenden als auch der ausführenden Gewalt als Richtschnur bei der Abwägung, Entscheidung und Finanzierung der für die einzelnen Gebiete notwendigen Förderungsmaßnahmen dienen, denn einerseits müssen genügend Entwicklungsmittel für die anderen als die Verdichtungsgebiete zur Verfügung gestellt werden, andererseits dürfen jedoch die Maßnahmen, die in den Verdichtungsräumen ergriffen werden, nicht die "magische Anziehungskraft" dieser Gebiete noch verstärken [2]. Als letztes bestimmt dieser spezielle Grundsatz für die Verdichtungsräume, daß die den Ballungsgebieten zugeordnete Landschaft durch diese Förderungsmaßnahme nicht beeinträchtigt werden darf, sondern daß die Vorhaben auch der Landschaft dienen müssen. Da gerade der Landschaftsschutz in den Verdichtungsräumen durch die Flächenbeanspruchung sehr problematisch ist, hat der Gesetzgeber es für notwendig erachtet, diese Mahnung und Aufforderung, die eigentlich gänzlich in § 2 Abs. 1 Nr. 7 S. 1 ROG enthalten ist, nochmals extra für die Ballungsräume zu erheben.

- - - - -

1) vgl. unten 6.2.

2) ebenso BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. III 3a zu § 2 Abs. 1 Nr. 6; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 7 zu § 2.

3.1.7. Die allgemeinen Sachgrundsätze des § 2 Abs. 1 Nrn. 7 - 9 ROG

Landschaftsschutz, Pflege und Erhaltung der Landschaft und des Waldes sowie der Ausbau von Erholungsgebieten sowohl für die Nah- als auch für die Fernerholung enthält der Sachgrundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 7 S. 1 ROG. Diese für die Umgebung und die Lebensbedingungen des Individuums wesentlichen Grundlagen gelten - wie auch die nachfolgenden Sachgrundsätze - für alle Gebietskategorien. Für das allgemeine körperliche Wohlbefinden des Menschen soll auch der Grundsatz des Satzes 2 der Nr. 7 des § 2 Abs.1 ROG sorgen, in dem eine befriedigende Gestaltung der Umweltverhältnisse im Hinblick auf die Reinerhaltung von Wasser und Luft und des Schutzes vor Lärmbelästigung gefordert wird. Diese Postulate dürfen jedoch nicht außerhalb des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit des technisch Machbaren im Hinblick auf den zu erreichenden Schutz gesehen werden [1]. Auch wenn ein Schutz der Umwelt in einem bestimmten Bereich technisch möglich ist, dürften dennoch keine solchen Kosten entstehen, die in einer nicht vertretbaren Relation zur Wirtschaftlichkeit dieser Anlage stehen. Technisch Machbares in volkswirtschaftlich vertretbaren Grenzen ist aber durchzuführen, denn nur bei einer befriedigenden Gestaltung der Umwelt des Menschen ist die freie Entfaltung der Persönlichkeit - als das allgemeine Ziel der Raumordnung - gewährleistet [2].

Der Leitgedanke des § 1 Abs. 1 S. 1 ROG, daß eine jegliche räumliche Gliederung vom Menschen und seinen natürlichen Bindungen an einen bestimmten Raum ausgehen muß, wird durch den Grundsatz

---

1) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. VIII 1 zu § 2 Abs. 1 Nr. 7.

2) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. VIII 3 zu § 2 Abs. 1 Nr. 7.

des § 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG näher erläutert [1], und es wird hervorgehoben, daß die landmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge bei der Raumordnung und Raumplanung berücksichtigt werden sollen. Bei der Ordnung des Gesamtraumes sind die Bindungen, die meist in dem Teilraum sich kristallisieren, mit zu beachten. Man muß dabei jedoch berücksichtigen, daß bei einer Abwägung entgegenstehender Raumordnungsgrundsätze dieser Grundsatz als nachrangig und meist nur als Bestätigung einer bereits getroffenen Entscheidung hinzugezogen werden kann [2].

Wesentlich wichtiger ist dagegen der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 9 ROG, der besagt, daß Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung zu beachten sind. Dies hat unter zwei Aspekten zu geschehen [3]: Einerseits sind die Erfordernisse zu berücksichtigen, die sich aus der Natur der Verteidigungsaufgaben selbst ergeben, andererseits die, die aus dem Leitbild der Raumordnung und Raumplanung für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Teilräume folgen. Die - meist baulichen - [4] Vorhaben der zivilen und militärischen Verteidigung beeinflussen in der Regel die räumliche Struktur eines Teilgebietes, da diese Maßnahmen nur durch Landbeschaffung und damit durch eine Änderung der Nutzungsarten des Bodens sowie durch eine Veränderung der wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Struktur eines Raumes z.B. durch den Zuzug von Familien der Soldaten erreicht werden können. Dieser Ein-

---

1) so ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 9 zu § 2.

2) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 4 zu § 2 Abs. 1 Nr. 8.

3) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. 3 b zu § 2 Abs. 1 Nr. 9; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 10 zu § 2.

4) z.B.: Luftschutzbauten, Versorgungsläger auf der einen, Kasernen, Flugplätze, Übungsplätze auf der anderen Seite.

griff in den Raum muß dennoch trotz wichtiger verteidigungspolitischer Gründe der raumordnerischen und raumplanerischen Konzeption unter Beachtung der vorgenannten Gesichtspunkte und Grundsätze angepaßt werden zwar mit der Einschränkung, daß strategische Gesichtspunkte dem nicht entgegenstehen dürfen. Militärische und raumordnerische Erwägungen müssen im Interesse der Schaffung einer ausgewogenen Struktur eines Raumes aufeinander abgestimmt werden. Auch insoweit unterliegt der allgemeine Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 9 ROG dem Abwägungsgebot des § 2 Abs. 2 ROG.

3.1.8. Das Abwägungsgebot des § 2 Abs. 2 ROG

Sollten auf der Grundlage der Normen des Raumordnungsgesetzes allgemeine raumordnerische und raumplanerische Grundsätze entwickelt werden können und würden diese für die kommunale Neugliederung maßgeblich sein, würde auch das Abwägungsgebot des § 2 Abs. 2 ROG Eingang in die Konzeptionen der Gebietsreform finden müssen.

Nach § 2 Abs. 2 ROG sind die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes von den in § 3 ROG genannten Behörden im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 ROG abzuwägen. Diese Vorschrift war deshalb erforderlich, weil alle Grundsätze des Raumordnungsgesetzes - hinzu kommen noch die Grundsätze der Länder, soweit diese von ihrem Recht nach § 2 Abs. 3 ROG Gebrauch gemacht haben - untereinander im Prinzip gleichwertig sich gegenüberstehen und keiner einen unmittelbaren, aus dem Gesetz zu ersehenden Vorrang vor dem anderen hat [1]. § 2 Abs. 1 ROG ent-

---

1) lediglich die Nrn. 4 und 6 enthalten gewisse Vorrang- oder Spezialregelungen, worauf BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. IV, 1 a zu § 2 zutreffend hinweisen.

hält nur eine additive Aufzählung von Postulaten und Grundgedanken für die Raumordnung. Bei der Umsetzung dieser Grundsätze mag es im konkreten Raum oft zum Widerstreit kommen, zu dessen Lösung unter Berücksichtigung des Gebietes und unter Würdigung aller es bestimmenden Faktoren eine Gewichtung der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes vorgenommen werden muß. Diese Abwägung der Grundsätze gegeneinander und untereinander [1] muß zwar keineswegs zu der einzig denkbaren, einzig richtigen und perfekten Lösung führen, dazu sind die Abwägungsmaßstäbe nicht evident genug und die Raumordnung durch den raschen Vollzug des Wandels der Zeit auf jedem Gebiet zu wenig stabil, jedoch muß, wird das Abwägungsgebot unter Vermeidung von Ermessensüberschreitung und Ermessensmißbrauch beachtet, die gefundene Lösung immer eine praktikable, im Rahmen des Ganzen eingepaßte, - einfach gesagt - die zur Zeit optimalste sein [2]. Einziger Orientierungsmaßstab bei der Abwägung ist § 1 ROG. In ihm liegen die Kriterien für die Gewichtung der einzelnen Grundsätze bei der Abwägung, die im Rahmen des den zuständigen Behörden zustehenden Ermessens ausgeübt werden muß.

- - - - -

1) Diese Formulierung besagt in der Sache eigentlich nichts anderes als "gegeneinander". Sie läßt sich nur aus der Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 2 ROG erklären. In der Regierungsvorlage (BT-Drucks. IV/1204 v. 25.4.1963) wurde die Abwägungsklausel in einem anderen Zusammenhang formuliert: "Unter gerechter Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander". Daraus wurde unter sprachlicher Verkürzung die heutige nicht geglückte Fassung. Vgl. BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. IV 2c cc zu § 2; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 11 zu § 2, S. 44.

2) EVERS, Raumordnung, S. 58.

Diese Formulierung ist eigentlich überflüssig und hat einzig klarstellende Bedeutung [1]. Damit sollte lediglich eine Justitiabilität aller Raumordnungsgrundsätze zu Lasten des Verwaltungsermessens vermieden werden [2], deren Abwägung einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt, d.h. im Streitverfahren kann sowohl darüber entschieden werden, ob die Abwägung an dem Orientierungsmaßstab des § 1 ROG gemessen wurde, als auch, ob die Behörde unter sachgerechten Gesichtspunkten abgewogen hat [3]. Bei einem möglichen Verstoß gegen das Abwägungsgebot gibt die Abwägungsklausel allein keinen eigenständigen Klagegrund, erst die behördliche Ausführungsmaßnahme eröffnet den Klageweg.

Wird in den folgenden Ausführungen festgestellt, daß über einige allgemeine raumordnerische und raumplanerische Grundsätze die Kriterien der §§ 1 und 2 ROG in die kommunale Neugliederung Eingang finden, dann müßte auch eine gerichtliche Kontrolle über Art und Ausmaß der Anwendung der Abwägungsklausel des § 2 Abs. 2 ROG im Rahmen der kommunalen Neugliederung angesetzt werden können

3.2. Die Bindung der Landesraumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen an die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes

Gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 ROG gelten die Grundsätze des § 2 ROG unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern. Zunächst muß eine Klärung der etwas ungenauen Fassung des Gesetzes vorgenommen werden. Wenn der Gesetzgeber davon spricht, daß die

- - - - -

1) ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 11 zu § 2, S. 45 ff.

2) BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, 2 aaa zu § 2.

3) So auch EVERS, a.a.O., S. 58/59.

Grundsätze anscheinend nur unmittelbar für die Landesplanung nicht aber für die Landesraumordnung gelten sollen, so muß dies aus dem mangelnden Auseinanderhalten von Raumordnung und Raumplanung gesehen werden [1]. Dabei ist von folgender Überlegung auszugehen. Der Bund war im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz nur zuständig zum Erlaß materieller Rahmenvorschriften, die einheitlich für das gesamte Bundesgebiet und damit auch für die einzelnen Teilplanungsräume "Länder" gelten sollten. Den Ländern war es zur Aufgabe gestellt, diese rahmenmäßigen Normen für den speziellen Bereich ihrer Gebiete weiter zu konkretisieren. Sollte nun nur die Landesplanung an diese Grundsätze des Raumordnungsgesetzes unmittelbar gebunden sein, die Landesraumordnung als Zielsetzung jedoch nicht [2], dann könnte, zumindest gedanklich, der Zustand entstehen, daß die Landesraumordnung andere Grundsätze enthält als die des § 2 ROG und folglich die Landesplanung an wohlmöglich widerstreitende Grundsätze von Bundesraumordnung und Landesraumordnung gebunden wäre. Faktisch wäre sie dann zu Untätigkeit verurteilt und die Konkretisierung der Zielfindung könnte in der Praxis nicht erfolgen. Der Gesetzestext muß also an Hand der vorliegenden Vorschriften erläutert werden. § 2 Abs. 3 ROG bestimmt, daß die Länder weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen können, soweit sie denen des § 1 ROG und des § 2 Abs. 1 ROG nicht widersprechen. Da aber die Zielangabe für die

- - - - -

1) Vgl. dazu die Ausführungen oben unter 2.1.

2) So BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. VI 1a zu § 3; diese Auffassung ist um so unverständlicher, als dort unter Bem. I vor § 1 zwischen Raumordnung und Raumplanung genau unterschieden wird. Jedoch scheint durch die Bem. IV 2 zu § 3 diese Meinung wieder im Sinne der hier vertretenen revidiert zu werden. Im ganzen gesehen sind die Ausführungen zu diesem Problem unklar. Eine präzise Stellungnahme ist ebenso bei ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Rdnr. 9 zu § 3, S. 55 ff nicht zu ersehen.

Beplanung des Gebietes eines Landes durch die Landesraumordnung und nicht durch die Landesplanung erfolgt, ist also erstere schon an die Grundsätze der Bundesraumordnung gebunden. Daraus folgt weiter für die Klärung, daß der Gesetzgeber es durch § 3 Abs. 2 S. 1 ROG nur noch einmal klarstellen wollte, daß auch für die Landesplanung diese Grundsätze gelten. Man kann somit sagen, daß diese Formulierung eigentlich nur eine aus der unklaren Abgrenzung hervorgehende, letztlich überflüssige ist. Den einzigen Sinn dieser Formulierung könnte man darin sehen, daß zum einen dadurch klargestellt werden soll, daß alle Organe, die irgendwie mit der Beplanung eines Bundeslandes zu tun haben, an diese Grundsätze gebunden sind, daß zum anderen als negative Aussage eine Bindung der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht erfolgen soll [1]. Entweder hätte es heißen müssen "für die Landesraumordnung und Landesplanung" oder man hätte "für die Landesplanung" weglassen sollen, da ja § 2 Abs. 3 ROG eine solche Bindung über die Landesraumordnung schon ausgesprochen hat.

Die Bindung der Landesraumordnung und Landesplanung an die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes ist zwingend und kann vom Landesgesetzgeber nicht eingeschränkt werden. Der Bundesgesetzgeber hat somit den Rahmen für die Landesraumordnung in Nordrhein-Westfalen abgesteckt, und zwar soweit deren Zielsetzung reicht [2], wobei jedoch die Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung sich einzig und allein nach Landesrecht richten unter der Ein-

---

1) EVERS, Raumordnung, S. 63.

2) in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gilt die Regelung des § 3 Abs. 2 S. 2 ROG, in denen eine Landesplanung im herkömmlichen Sinne nicht existiert. Diese ist praktisch identisch mit der Flächennutzungsplanung nach § 5 BBauG.

schränkung, daß sich die Wirkung der Programme und Pläne nach § 5 Abs. 1 ROG auch auf die raumbedeutsamen Investitionen erstreckt, die besondere Bedeutung für die Strukturpolitik in diesem Bundesland haben [1]. Die Zielsetzung und auch die Konkretisierung dieser Zielsetzung kann das Land Nordrhein-Westfalen über die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes hinaus erweitern [2], wobei jedoch ein Widerspruch nicht auftreten darf. Von dieser Möglichkeit der weitergehenden Regelung hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen schon relativ frühzeitig Gebrauch gemacht.

3.3. Die raumordnerische und raumplanerische Grundkonzeption für Nordrhein-Westfalen nach § 1,9,10 nwLPlaG

Auszugehen ist von den gesetzlichen Regelungen im nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz [3], das die Grundzüge der raumordnerischen und raumplanerischen Konzeption für die Beplanung des Landesgebietes zum Inhalt hat.

---

1) BIELENBERG, Bundesraumordnungsgesetz, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 4.1.1., S. 7.

2) hat ein Bundesland von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht und insbesondere noch keine Programme und Pläne im Sinne des Raumordnungsgesetzes erlassen, so gelten die Grundsätze des § 1 und § 2 ROG für den Einzelfall unmittelbar.

3) Landesplanungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v. 1.8.1972 (GV NW 1972/244, ber. 278); die beiden vorangegangenen Gesetze: Landesplanungsgesetz vom 11.3.1950 (GV NW 1950/41, auch abgedruckt bei UMLAUF, S. 124 ff), Landesplanungsgesetz v. 7.5.1962 (GV NW 1962/229, auch abgedruckt bei ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Anhang Nordrhein-Westfalen S. 326 ff), bleiben bei den folgenden Ausführungen außer Betracht. Das nwLPlaG ist auch abgedruckt bei ULLRICH/LANGER, Landesplanung und Raumordnung, Gruppe 9, S. 1; ebenso bei BURHENNE, Umweltrecht, LP/N-W, S. 0460 11; ein Auszug aus dem nwLPlaG enthaltend die §§ 1,9,10 und 11 befindet sich im Anhang.

3.3.1. Die Regelungen des Landesplanungsgesetzes

§ 1 Abs. 1 nwLPlaG umschreibt die Aufgabe der Landesplanung als die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung, wobei diese nach § 1 Abs. 2 nwLPlaG dergestalt durch die Landesplanung beeinflußt werden soll, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden sollen. Welches die Grundsätze der Landesraumordnung sind, denen die Landesentwicklung entsprechen sollte, wird im Gesetz nicht gesagt. Es müssen dies die Grundsätze der §§ 1 und 2 ROG sein. Welche darüber hinausgehenden Grundsätze in Nordrhein-Westfalen bestimmt wurden, kann man den §§ 9 und 10 nwLPlaG entnehmen, wonach die Grundsätze und Ziele der Landesraumordnung [1] und Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm [2], in den Landesentwicklungsplänen [3] und den Gebietsentwicklungsplänen [4] dargestellt werden. Daraus folgt also,

---

1) der Gesetzgeber hat zwar nur von der Raumordnung gesprochen, jedoch zum allgemeinen Verständnis aus der o.g. Abgrenzung heraus soll dieser Begriff durch den exakteren der Landesraumordnung in Zukunft ersetzt werden.

2) s. dazu unten 3.3.2.

3) s. dazu unten 3.3.3.

4) gemäß § 12 nwLPlaG legen die Gebietsentwicklungspläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne die regionalen Ziele der Landesraumordnung und Landesplanung für die Entwicklung des Gebietes der Landesplanungsgemeinschaften und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Sie sind räumliche und sachliche Teilpläne i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 2 ROG. Erarbeitet werden sie von den einzelnen Landesplanungsgemeinschaften unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

daß auf dem Weg über das Landesentwicklungsprogramm etc. die landesraumordnerischen und landesplanerischen Grundsätze und Zielsetzungen ihre Geltung erlangen. Dieses Vorgehen erscheint wenig glücklich. Zwar mag damit der Gesetzgeber der Möglichkeit der Variabilität und Anpassung an den Wandel der Zeit für die Zielsetzung der Landesraumordnung Rechnung getragen haben, da eine Änderung möglich ist, ohne jedesmal das Landesplanungsgesetz novellieren zu müssen, es ist jedoch zumindest rechtssystematisch eine gewisse Unsicherheit geschaffen, zumal auch das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen wird.

3.3.2. Das Landesentwicklungsprogramm

Das Landesentwicklungsprogramm [1] enthält allgemeine und spezielle Planungsziele, die eine wesentliche Erweiterung und Differenzierung der Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes enthalten, ihnen aber nicht widersprechen. Sie geben relativ detailliert Kriterien für die verschiedensten Bereiche an, so z. B. [2] strukturelle Gesichtspunkte [3], Versorgungskriterien

- - - - -

1) Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19.3.1974 (GV NW 1974/96) trat am 1.5.1974 in Kraft. Zuvor galt das Landesentwicklungsprogramm als Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeit v. 7.8.1964 (MBl NW 1964/1205); ebenfalls abgedruckt bei: ULLRICH/LANGER, Landesplanung und Raumordnung, Gruppe 9, S. 20 e; ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, Anhang S. 368 ff; Landesplanungsrecht in NW, S. 63 ff; auch auszugsweise abgedruckt bei: BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. II 4 e zu § 2 Nr. 6.

2) Auf eine ausführliche Aufzählung soll hier verzichtet werden, da sie für den Fortgang der Betrachtungen unerheblich ist. Die nachfolgenden Aufzählungen sind nur exemplarisch.

3) Vgl. §§ 1-9, 19-22 Landesentwicklungsprogramm.

einschließlich der Verkehrsplanung [1], landschafts- und umweltschützende Anhaltspunkte [2], wirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte einschließlich der Standortförderung [3], sowie Gesichtspunkte zur Förderung der allgemeinen Lebensbedingungen des Menschen [4]. Diese Grundsätze der Landesraumordnung können allerdings für die Landesplanung nur den Charakter von Richtlinien [5] haben, da es von der Landesplanung in jedem einzelnen Raum erwartet wird, daß für dieses Gebiet bei der Konkretisierung eine optimale Beplanung durch Auswahl und Abwägung dieser Grundsätze erreicht wird [6]. Die Ziele der Landesraumordnung im Landesentwicklungsprogramm sind deshalb auf das gesamte Landesgebiet zugeschnitten und aus diesem Grunde, was ihre originäre Beziehung zu dem eigentlich konkreten Planungsraum angeht, relativ abstrakt formuliert.

3.3.2.1. Die Ballungskerne

Konkret sind aber die Ziele für die räumliche Struktur des Landesgebietes in Abschnitt II des Landesentwicklungsprogramms. Das Landesgebiet wurde nach der Bevölkerungstruktur und ihren Entwicklungstendenzen eingeteilt in drei Zonen: die Ballungskerne, die Ballungsrandzonen und die ländlichen Zonen. Ballungs-

- - - - -

1) Vgl. §§ 7, 11, 13, 16, 26, 28 Landesentwicklungsprogramm.

2) Vgl. §§ 6, 15, 16, 17, 18, 29, 32, 33, 34 Landesentwicklungsprogramm.

3) Vgl. §§ 3, 5, 7, 10, 17, 18, 25, 27 Landesentwicklungsprogram

4) Vgl. §§ 1-18, 24, 29-34 Landesentwicklungsprogramm.

5) Gemeint nicht als rechtstechnischer Begriff, sondern nur in seinen praktischen Auswirkungen.

6) BIELENBERG/DIETRICHS, Raumordnungsziele der Länder, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R. 3.1.3., S. 7.

kerne sind nach der Definition [1] "Verdichtungsgebiete, deren durchschnittliche Bevölkerungsdichte 2.000 Einwohner pro qkm übersteigt oder in absehbarer Zeit übersteigen wird und deren Flächengröße wenigsten 50 qkm beträgt." Es wurden nur die Bezugsgrößen angegeben, welche Gebiete dies in Nordrhein-Westfalen im einzelnen sind, ist in puncto Ausweisung eine Aufgabe der Landesplanung [2]. In Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Verdichtungsräumen nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG [3] gebracht bedeutet dies, daß in Nordrhein-Westfalen für die Ballungskerne eine noch größere Bevölkerungsdichte angenommen wurde als in der Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung für die Verdichtungsräume, die dort nur 1.250 Einwohner pro qkm beträgt. Dies ergibt eine Steigerung um genau 60 %. Weiteres Kriterium der Landesraumordnung ist die Fläche dieser Ballungskerne, die mindestens 50 qkm betragen muß. Nimmt man die Minimalgröße für einen Ballungskern einmal an, dann ist dies eine sozio-ökonomische Raumeinheit mit 100.000 Einwohnern auf einer Fläche von 50 qkm. Als wichtig hervorzuheben ist noch, daß in der Begriffserklärung der Ballungskerne keine starren Zahlen eingefügt wurden, sondern daß Entwicklungstendenzen mit zu berücksichtigen sind. Es könnte z.B. eine Stadt, die zwar zur Zeit eine Bevölkerungsdichte von nur 1.750 Einwohner pro qkm auf einer Fläche von 60 qkm hat, dennoch bei einer jährlichen Bevölkerungszuwachsrate von 5 % nach 3 Jahren auf 2.026 Einwohner pro qkm käme, schon jetzt den Ballungskernen zugerechnet werden, da sie in "absehbarer Zeit" die Mindesanforderung erfüllt. Welcher Zeit-

---

1) § 19 Abs. 2 a S. 1 Landesentwicklungsprogramm.

2) diese planerische Ausweisung erfolgt im Landesentwicklungsplan I (s.u. 3.3.3.1.).

3) s.o. 3.1.6.

abschnitt mit dieser Formulierung gemeint ist, wird nicht exakt angegeben. Man wird wohl einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren annehmen müssen [1]. Wie sich aus dem Umkehrschluß von § 19 Abs. 2 a S. 2 des Landesentwicklungsprogramms ergibt, ist eine weitere Voraussetzung für die Ausweisung eines Ballungskerns, daß er von einer Ballungsrandzone umschlossen wird [2].

3.3.2.2. Die Ballungsrandzone

"Ballungsrandzonen sind an Ballungskerne angrenzende Verdichtungsgebiete, die eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 1.000 bis 2.000 Einwohner je qkm aufweisen oder in absehbarer Zeit aufweisen werden." [3] Selbst diese Zone liegt noch in ihrem oberen Bereich in Bezug auf die Bevölkerungsdichte

---

1) so auch der Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I v. 28.11.1966 idFv. 17.12.1970 (MBl. NW 1970/200, 203, vgl. dort unter 3.1, auch abgedruckt bei ULLRICH/LANGER, Landesplanung und Raumordnung, Gruppe 9, S. 20 e ff), wo mit einem Zeitraum von 16 Jahren insgesamt gerechnet wurde.

2) aus diesem Grunde wurde z.B. die Stadt Münster nicht als Ballungskern ausgewiesen. Zwar hat sie knapp 200.000 Einwohner auf einer Fläche von ca. 74 qkm, was einer Bevölkerungsdichte von 2.683 E/qkm entspricht (Zahlen v. 31.12. 1971 aus Statistisches Jahrbuch 1973, S. 37), jedoch hat der Umlandkreis Münster nur eine Bevölkerungsdichte von 162 E/qkm. Selbst wenn man die kreisangehörigen Gemeinden des örtlichen Verflechtungsbereiches der Stadt Münster isoliert betrachtet, kommt man bei diesen Umlandgemeinden nur auf eine Bevölkerungsdichte von ca. 250 E/qkm, was noch nicht einmal in etwa an die Bezugsgröße für Ballungsrandzonen herankommt. (vgl. die Zahlen im Neugliederungsvorschlag Münster/Hamm S. 38 unter 1) Legt man die Pläne der Landesregierung als Maßstab der zukünftigen Ordnung zugrunde, wird die neue Stadt Münster nach der kommunalen Gebietsreform nur noch eine Bevölkerungsdichte von 860 E/qkm haben.

3) Definition nach § 19 Abs. 2 a S. 2 Landesentwicklungsprogramm; die planerische Ausweisung erfolgt im Landesentwicklungsplan I (s.u. 3.3.3.1.).

wesentlich höher als die der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung. Ballungskerne und Ballungsrandzonen bilden zusammengenommen die Verdichtungsräume des Landes Nordrhein-Westfalen. Mit zu diesen Agglomerationsräumen können die städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung innerhalb der sich an die Ballungsräume anschließenden ländlichen Zone angesehen werden. Städtische Verflechtungsgebiete sind Räume, die ein Gebiet aus mehreren Gemeinden umfassen, das durch seine besonders engen siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Zusammenhänge gekennzeichnet ist, das mindestens 50.000 Einwohner aufweist oder in absehbarer Zeit aufweisen wird und eine zentralörtliche Bedeutung für einen über seine Grenzen sich erstreckenden Versorgungsbereich hat [1].

3.3.2.3. Die ländlichen Zonen einschließlich der städtischen Verflechtungsgebiete und der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung

Die dritte in Nordrhein-Westfalen landesraumordnerisch ausgewiesene Zone, die ländliche Zone, ist dadurch gekennzeichnet, daß sie Gebiete mit aufgelockerter Siedlungsstruktur umfaßt, die eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von weniger als 1.000 Einwohner pro qkm haben [2].

Als zusätzliches Abgrenzungskriterium für die Ballungskerne, die Ballungsrandzonen und die ländlichen Zonen kann die Arbeits-

---

1) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I, a.a.O. S. 205.

2) Definition nach § 19 Abs. 2 a S. 3 Landesentwicklungsprogramm; die planerische Ausweisung der ländlichen Zonen einschließlich des städtischen Verflechtungsgebietes und der zentralen Orte erfolgt im Landesentwicklungsplan I (s.u. 3.3.3.1).

platzdichte (Beschäftigte in nichtlandwirtschaftlichen Betrieben pro qkm) herangezogen werden. Die Ordnungsgrößen für dieses Abgrenzungsmerkmal werden im Landesentwicklungsprogramm nicht angegeben. Man kann also davon ausgehen, daß entweder allgemeingültige Ordnungsgrößen zu gelten haben oder daß sie jeweils im konkreten Einzelfall ermittel werden sollen [1]. Die drei im Landesentwicklungsprogramm bezeichneten Zonen bilden insgesamt gesehen nicht nur bevölkerungs- sondern auch raumordnungspolitische Trennzonen für eine unterschiedliche räumliche Struktur.

3.3.2.4. Die Planungsaufgaben

Der Landesplanung wurden in den drei Zonen drei jeweils grundlegende Planungsaufgaben gestellt [2]:

- zum einen die Ordnung und Verbesserung der Ballungskerne, in denen eine unerwünschte räumliche Entwicklung bereits soweit vorangegangen ist, daß sich diese ungesunde Raumstruktur nachteilig auf die Bevölkerung auswirken könnte, wobei als Planungsziel primär eine gesunde städtebauliche Gesamtentwicklung angestrebt wird,
- zum anderen gegenüber den Ballungskernen die Sicherung der Ballungsrandzonen, in denen darüber zu wachen ist, daß eine ungesunde räumliche Struktur ohne lenkende Maßnahmen nicht entsteht, wofür Planungsziel die Freihaltung von Flächen für die Vorbeugung einer Überbelastung dieser Ballungsrandzonen sein soll,

---

1) dieses zusätzliche Abgrenzungskriterium ist enthalten in § 19 Abs. 2 b Landeseintwicklungsprogramm.

2) vgl. § 19 Abs. 3 Landesentwicklungsprogramm.

- zum dritten die wachstumsorientierte, koordinierte Förderung zur Entwicklung der ländlichen Gebiete; für diese Räume sollen die planerischen Voraussetzungen für die Entfaltung sowohl öffentlicher als auch privater Initiative in allen Lebensbereichen geschaffen werden [1].

3.3.2.5. Das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

Als weiteres allgemeines Planungsziel für die räumliche Struktur Nordrhein-Westfalens und speziell für die Entwicklung der Siedlungsstruktur soll nach § 20 des Landesentwicklungsprogramms die zentralörtliche Gliederung im gesamten Landesgebiet zu Grunde gelegt werden. Bei der Stufung in der Zentralität der Orte ist von Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren mit ihren jeweiligen umliegenden Versorgungsbereichen auszugehen [2].

Das Landesentwicklungsprogramm nennt in § 21 als letztes allgemeines Planungsziel - ausgehend von der zentralörtlichen Gliederung - die Ausrichtung der Gesamtentwicklung des Landes auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen unterschiedlicher Stufen gemäß der jeweiligen Stufung innerhalb der zentralörtlichen Gliederung. Die Landesplanung hat konkret Entwicklungsschwerpunkte und -achsen 1. Ordnung, 2. Ordnung und 3. Ordnung festgelegt [3]. Diesem Aufbau der Entwicklungsschwerpunkte steht der Ausbau gleichklassifizierter

---

1) vgl. § 19 Abs. 3 a (Ballungskerne), b (Ballungsrandzonen), c (ländliche Zonen) Landesentwicklungsprogramm.

2) § 20 Abs. 2 Landesentwicklungsprogramm; vgl. auch die Ausführungen zum zentralörtlichen Gliederungsprinzip unten 4.2.

3) die planerische Ausweisung erfolgt im Landeswentwicklungsplan II (s.u. 3.3.3.2.).

Entwicklungsachsen zur verkehrlichen und versorgungsmäßigen Anbindung dieser einzelnen Räume untereinander und mit anderen Räumen gleich.

Diese landesraumordnerischen Planungsziele für das Land Nordrhein-Westfalen wurden in den zwei jetzt schon seit mehreren Jahren gültigen Landesentwicklungsplänen planerisch umgesetzt.

3.3.3. Die Landesentwicklungspläne

Ein Gebot der Transponierung in Pläne enthält der § 11 Abs. 1 nwLPlaG, in dem die Aufstellung dieser auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms erarbeiteten Pläne angeordnet wird. Es handelt sich bei diesen Landesentwicklungsplänen um übergeordnete und zusammenfassende, sachliche Teilpläne im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 ROG. Bisher wurden zwei Landesentwicklungspläne aufgestellt, ein dritter befindet sich in Vorbereitung. Gemäß § 35 Landesentwicklungsprogramm sind drei weitere Landesentwicklungspläne unbedingt aufzustellen. Darüber hinaus soll angestrebt werden, daß für alle raumwirksamen Planungen mit Bedeutung für die Gesamtentwicklung Nordrhein-Westfalens jeweils eigene Landesentwicklungspläne erarbeitet werden [1].

---

1) vgl. § 35 d, f, g, § 36 Landesentwicklungsprogramm.

3.3.3.1. Der Landesentwicklungsplan I

Der Landesentwicklungsplan I [1] enthält die zeichnerische Ausweisung der im Landesentwicklungsprogramm festgelegten drei Zonen einschließlich der zentralen Orte und städtischen Verflechtungsgebiete. Insgesamt fallen unter die Ballungskerne 42 Gemeinden mit einer Fläche von 2.911 qkm und einer Bevölkerungszahl von über 7,9 Millionen Einwohnern [2]. Dies entspricht einer Fläche von 6,8 % des Landesgebietes und einer Einwohnerzahl von 46,4 %. In den sich an die Ballungskerne anschließenden Ballungsrandzonen liegen insgesamt 169 Gemeinden mit über 3,4 Millionen Einwohnern, was einer Bevölkerungszahl von rd. 20 % des Landes gleichkommt [3]. Die Fläche, die diese Ballungsrandzonen einnehmen, beträgt zusammen 4.565 qkm oder 13,4 % der Gesamtfläche Nordrhein-Westfalens. Das bedeutet, daß insgesamt in den Agglomerationsräumen auf einer Fläche von noch nicht einmal einem Viertel des Landesgebietes über zwei Drittel der Bevölkerung wohnt. Die ländlichen Zonen mit den städtischen Verflechtungsgebieten und den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung umfassen alle die restlichen Gebiete, die nicht als Ballungskerne oder Ballungsrandzonen ausgewiesen sind [4]. Diese ländliche Zone belegt 78 % der Gesamtfläche des

---

1) Landesentwicklungsplan I, aufgestellt am 28.11.1966 (MBl NW 1966/2260), geändert am 17.12.1970 (MBl 1970/200, dort mit Erläuterungsbericht und Anlagen); Änderungen wurden gegenüber der Erstfassung in allen drei Zonen vorgenommen, (vgl. S. 201 ff, dort unter 3.) dabei wurden schon die durch die kommunale Gebietsreform festgelegten neuen Grenzen berücksichtigt.

2) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I, a.a.O., S. 203, dort unter 3.1., Stand 31.12.1969.

3) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I, a.a.O., S. 203 ff, dort unter 3.2.

4) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I, a.a.O., S. 204, dort unter 3.3.

Landes, jedoch wohnt in ihr weniger als ein Drittel der Bevölkerung. Eine besondere Darstellung erfahren noch im Landesentwicklungsplan I die zentralen Orte [1], die einen Versorgungsbereich von unter 5.000, von 5.000 - 10.000, von 10.000 - 20.000, von 20.000 - 50.000 und über 50.000 Einwohner abzudecken haben. Insgesamt wurden 299 Gemeinden ausgewiesen. Es muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß eine genaue territoriale Abgrenzung und Ausweisung dieser Versorgungsbereiche im Landesentwicklungsplan I nicht erfolgt ist. Lediglich die zentralen Orte wurden durch verschiedenfarbige Punkte je nach dem Grad der Zentralität gekennzeichnet. Dies allein reicht für die planerische Ausweisung von Versorgungs b e r e i c h e n in keiner Weise aus.

3.3.3.2 Der Landesentwicklungsplan II

Nach dem Landesentwicklungsplan I in seiner ersten Fassung wurde der Landesentwicklungsplan II aufgestellt [2], der die planerische Umsetzung des Zieles des Landesentwicklungsprogramms enthält, daß die Gesamtentwicklung des Landes auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen auszurichten ist. Dieses System zur Schaffung einer gesunden räumlichen Struktur im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und ihrer Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge wurde auf das gesamte Land bezogen, um eine Ausgewogenheit zu erreichen. Es erfolgt auch eine Verzahnung mit dem Landesentwicklungsplan I dergestalt, daß Entwicklungsschwerpunkt eine Gemeinde nur dann werden kann, wenn sie ein

---

1) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I, a.a.O., S. 204, dort unter 4.

2) Landesentwicklungsplan II v. 3.3.1970 (MBl 1970/494 ff, dort mit Erläuterungsbericht und Anlagen).

zentraler Ort mit einem Versorgungsbereich von mindestens 20.000 - 50.000 Einwohner ist. Dies ist die Mindestanforderung, die an einen Entwicklungsschwerpunkt aufgrund seiner Standortvoraussetzungen gestellt wird. Diese zentralen Orte sind generell die Entwicklungsschwerpunkte dritter Ordnung, während die Entwicklungsschwerpunkte zweiter Ordnung Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung von 50.000 - 100.000 Einwohner sind. Alle zentralen Orte mit mehr als 100.000 Einwohner sind Entwicklungsschwerpunkte erster Ordnung [1].
Ausgehend von der Einteilung des Landesgebietes in Zonen im Landesentwicklungsplan I wurden im Landesentwicklungsplan II alle Ballungskerne als Entwicklungsschwerpunkte erster Ordnung gekennzeichnet, weiterhin noch 30 Räume in den Ballungsrandzonen und den ländlichen Zonen. 45 Gebiete der Ballungsrandzonen und der ländlichen Zonen sind Entwicklungsschwerpunkte zweiter Ordnung; soweit sie nicht höher klassifiziert ist, ist die Ballungsrandzone generell Entwicklungsschwerpunkt dritter Ordnung, hinzu kommen noch 70 Räume der ländlichen Zone.

Ausgehend von der Gestaltung unserer arbeitsteiligen Gesellschaft und dem damit verbundenen bedarfsgerechten Leistungsaustausch muß zu den Entwicklungsschwerpunkten ein diese miteinander verbindendes System der Verkehrs- und Versorgungsbänder hinzukommen, ansonsten wären die Entwicklungsschwerpunkte isolierte Räume, mit denen nicht bedarfsgerecht kommuniziert werden kann. Diese Verbindungen, die von ISBARY "Verdichtungsbänder" genannt wurden, sind in der Landesplanung

---

1) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II, a.a.O., S. 469, dort unter 3.

2) ISBARY/v.d.HEIDE/MÜLLER, Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen; Kartenbeilage Karte 9; ebenfalls eine Karte dieses Werkes ist enthalten bei PARTZSCH, Struktur der Verdichtungsräume, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R. 2.3.1.; vgl. auch die Ausführungen oben 3.1.2.2.

in Nordrhein-Westfalen die Entwicklungsachsen [1], wobei diejenigen erster Ordnung den Leistungsaustausch zwischen Entwicklungsschwerpunkten ersten Ordnung im Lande und mit vergleichbaren Räumen - auch international gedacht - außerhalb der Landesgrenze ermöglichen sollen. Der endgültige Ausbau soll mindestens eine Straße und eine Eisenbahnlinie für den großräumigen Schnellverkehr [2] enthalten. Entwicklungsachsen zweiter Ordnung sollen die Entwicklungsschwerpunkte zweiter Ordnung mit denen gleicher Ordnung oder erster Ordnung verbinden - in Ausnahmefällen auch Entwicklungsschwerpunkte erster Ordnung untereinander - und mindestens eine Straße und Eisenbahnlinie für den überregionalen Schnellverkehr umfassen [3], sollte die Bahnlinie wegfallen, dann müßte es wenigstens eine Straße für den großräumigen Schnellverkehr sein. Mindestens eine Straße für den regionalen Verkehr [4] sollen die Entwicklungsachsen dritter Ordnung enthalten, die für den Leistungsaustausch der Entwicklungsschwerpunkte dritter Ordnung untereinander und mit denen zweiter und erster Ordnung gedacht sind. Jeder Entwicklungsschwerpunkt muß also an einer seiner Ordnung und seinem Bedarf gerecht werdenden Entwicklungsachse liegen. Dieses System von Entwicklungsachsen setzt sich auch hinter den Landesgrenzen fort. Zwar wurde eine einheitliche Beschlußfassung aller Länder darüber noch nicht erreicht,

---

1) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II, a.a.O., S. 497 ff, dort unter 4.3.

2) Reisegeschwindigkeit während des gesamten Tages durchgehend mindestens 80 km/h; so Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II, a.a.O., S. 498, dort unter 4.4.

3) Reisegeschwindigkeit während des gesamten Tages durchgehend mindestens 60 km/h; Quelle s.o.

4) Reisegeschwindigkeit während des gesamten Tages durchgehend mindestens 40 km/h; Quelle s.o.

jedoch sind die Landesplanungen schon weitgehend koordiniert [1].

3.3.3.3. Der Landesentwicklungsplan III - zugleich eine Vorschau auf die weitere Arbeit der Landesplanung

Der zur Zeit in der Aufstellung befindliche Landesentwicklungsplan III [2] soll die zeichnerische Darstellung der landesraumordnerischen Grundsätze für die Freiraum-Infrastruktur enthalten. Der Freiraum, d.h. der nicht bebaute Raum, hat in den vergangenen Jahrzehnten einen Wandel von reiner land- und forstwirtschaftlicher Nutzung hin zu einer funktionalen, alle Bedürfnisse des Menschen umfassenden und ihnen genügenden Nutzung durchgemacht. Der Freiraum ist deshalb ausgehend von den Gesichtspunkten, die die moderne Industriegesellschaft an ihn stellt, in eine umfassende Landesplanung mit einzubeziehen, seine Gestaltung und Erhaltung aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse zu sichern und zu garantieren [3]. Der Landesent-

---

1) vgl. z.B. Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen v. 18. 3.1969 idF v. 2.2.1971 (GVBl Ndrs. 1971/38) dort unter VII Verkehr; BAB und Eisenbahnlinien werden von NRW kommend im selben Ausbau fortgeführt; so auch in Hessen: vgl. Großer Hessenplan, Landesentwicklungsplan, S. 15; Karte auch in: Daten zur Raumplanung, II. D. 13 b.

2) die Fertigstellung dieses Landesentwicklungsplanes wurde im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 von der Landesregierung im März 1970 für die Jahre 1971/1972 angekündigt "aufgrund der bereits eingeleiteten Vorarbeiten". (Zitat aus NWP 75 S. 81); am 15.1.1973 hat die Staatskanzlei NRW (Landesplanung) den Entwurf des Landesentwicklungsplans III vorgelegt und den Beteiligten zur Stellungnahme übersandt; vgl. StuGR 1973/207 ff, Mitteilung.

3) LOWINSKI/BERVE, Landesentwicklungsplan III, StuGR 1972/274, 277; der Gesetzentwurf des neuen Landesentwicklungsprogramms (Drucks. LT-NW 7/1764, S. 11, dort § 22) enthält eine dementsprechende Zielsetzung. Gebiete zur Wassergewinnung etc.,

wicklungsplan III soll eine Bestimmung der Gebiete für die Wasserwirtschaft, die Zielsetzung für die Nutzung der Waldgebiete sowie die konkrete Ausweisung und Schaffung von Erholungsgebieten enthalten [1]. Wann dieser Landesentwicklungsplan III "Vorranggebiete für Freiraumfunktionen" aufgestellt und damit rechtskräftig wird, kann zur Zeit noch nicht gesagt werden [2].

Waldgebiete zur Verbesserung der klimatischen und biologischen Umwelt sowie Gebiete als Naturparks zur Erholung sollen danach festgelegt werden. Dies wäre dann - erstmalig - die gesetzliche landesraumordnerische Grundlage für die Ausweisung solcher Freiräume.

1) vgl. zu den einzelnen Punkten ausführlich LOWINSKI/BERVE, a.a.O., S. 277-279.

2) Überhaupt scheint die Landesplanung den Angaben im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 nicht nachzukommen. Neben dem Landesentwicklungsplan III wurde bis 1975 die Aufstellung weiterer Pläne angekündigt: Der Landesentwicklungsplan IV mit dem Inhalt "Verkehrsflughafen und Flugplatzbereiche" und der Landesentwicklungsplan V, in dem die größten Lagerstätten an Mineralien, Steinen und Erden mit ihren vorgesehenen Abbaubereichen aufgezeigt werden sollten. Daneben wurde schon für das Jahr 1971 die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms angekündigt, dessen Gesetzentwurf (s.O.) jedoch erst am 16.5.1972 dem Landtag vorgelegt wurde (Drucks. LT NW 7/1764) und erst am 19.3.1974 verabschiedet wurde. (Vgl. zu allen Angaben NWP 75 S. 81 ff) Die Aufstellung der Landesentwicklungspläne IV und V wurde in § 35 Landesentwicklungsprogramm verbindlich festgelegt.

4. DIE ALLGEMEINEN RAUMORDNERISCHEN UND RAUMPLANERISCHEN GRUNDSÄTZE FÜR DIE KONKRETE BEPLANUNG EINES RAUMES

Aus den Darlegungen über die normativen Zielsetzungen von Raumordnung und Raumplanung durch Bundes- und Landesgesetze hat sich gezeigt, daß zwischen der "Scylla deklamatorischer Aufgabenformulierung und der Charybdis juristischer Perfektion" [1] immer noch ein gewisser Mangel am Orientierungskurs festzustellen ist. Die Vorschriften sind vielfach stark auslegungsbedürftig, was zum einen zwar für die Planungsebene praktikabler ist, zum anderen aber für die rechtliche Überprüfung und das Ansetzen der planungsrechtlichen Maßstäbe nicht immer genügend Bindungs- und Kontrollwirkung hervorrufen kann. Eine gewisse nur rein deklamatorische Bedeutung wird man speziell von den Grundsätzen des Bundesraumordnungsgesetzes wegen ihres rahmenrechtlichen Charakters nicht abstreiten können. Zwar muß es die Aufgabe von Raumordnung und Raumplanung sein, alle grundsätzlichen Entscheidungen über die Zielsetzung in einem bestimmten Raum vorzubereiten und herbeizuführen [2]. Jedoch zeigt die Umsetzung in die Wirklichkeit und damit die Konkretisierung der Zielvorstellungen und Planungen dem einzelnen Bürger erst, was Raumordnung und Raumplanung für den Menschen und seine vielfältigen Lebensinteressen wie z.B. Umwelt, Arbeit, Wohnen, Erholung etc. bedeuten [3].

---

1) so KEIL, BBauBl 1962/275, 275 in Beantwortung der Frage, warum die Zielsetzungen in der Landesplanung zu damaliger Zeit noch nicht oder nur selten normiert waren.

2) ERNST, Bundesraumordnungsgesetz, BBauBl 1965/94,94.

3) Vielleicht ist der Bürger heute überfordert an diese Thesen zu glauben in einer Zeit, in der medienpolitisch Fehlplanungen speziell im Fachplanungsbereich an das Tageslicht

Ein weiterer Grund dafür mag auch darin liegen, daß in den normierten Zielsetzungen wenig detaillierte Aussagen gemacht werden und Schwerpunktkriterien für die Beplanung des Raumes nicht angegeben sind. Aus den o.g. bundes- und landesrechtlichen Grundsätzen lassen sich jedoch fünf Schwerpunktkriterien systematisiert ableiten:

1. Die Einteilung des Raumes in Gebietskategorien,
2. die Einhaltung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips mit seinen Nahversorgungsbereichen,
3. die Beachtung des Prinzips des Flächenbedarfs resultierend aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip,
4. das Abstellen der Planung auf das System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen,
5. die Standortförderung innerhalb der regionalen Wirtschaftspolitik.

Alle fünf Schwerpunkte können als die generellen Kriterien für das Merkmal der allgemeinen Strukturverbesserung bei der Beplanung eines größeren Raumes gelten. Für das einzelne Gebiet kommen als weitere zu beachtende Grundsätze individuelle Kriterien hinzu wie z.B. die Bevölkerungsentwicklung, die Pendlerbeziehungen, die Versorgungsbeziehungen, die Anbindung an Straße und Schiene etc. Diese individuelle, dem jeweiligen Raum innewohnenden Kriterien wurden im Laufe der Zeit von Wissenschaft und Praxis herausgearbeitet. Gelte es also einen konkreten Raum zu beplanen, wäre das Aufstellen und Auswerten dieser fünf generellen und der zahlenmäßig nicht zu erfassenden individuellen Kriterien der geeignete Ansatz, um unter Wahrung und Berücksichtigung der raumordnungsrechtlichen Grundsätze die Raumplanung in diesem Gebiet wirksam einsetzen zu können, um eine

---

gebracht werden und Verwirklichungen von Raumordnung und Raumplanung weniger Bedeutung geschenkt wird.

ausgewogene räumliche Struktur zu erreichen. Sämtliche dieser generellen und individuellen Kriterien lassen sich auf die raumordnungsrechtlichen Grundsätze stützen.

4.1. Die strukturellen Gebietskategorien

Das Bundesraumordnungsgesetz unterscheidet systematisch zwei Gebietskategorien: Gebiete mit einer gesunden, ausgewogenen räumlichen Struktur und Gebiete, die eine solche Struktur nicht aufweisen, die Problemgebiete. Letztere sind nochmal im einzelnen aufgezählt: die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete [1], das Zonenrandgebiet [2], die landwirtschaftlichen Problemgebiete [3] und die ungesunden Verdichtungsräume [4]. Nimmt man die politischen und qualitativen Gebietskategorien aus, dann bleiben letztlich als die strukturellen Gebietskategorien nur noch die Verdichtungsräume und der ländliche Raum übrig [5], welche faktisch jedoch wieder in politische und qualitative Gebietskategorien einzuordnen sind, wenn man die dazu bestimmten Merkmale hinzurechnet. Die strukturellen Gebietskategorien des Bundesraumordnungsgesetzes sind aufgrund der rechtlichen Bindung der Landesraumordnung notwendigerweise in Nordrhein-Westfalen wieder anzutreffen, und zwar wurden hier die Verdichtungsräume aufge-

- - - - -

1) § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG; vgl. die Ausführungen oben 3.1.3.

2) § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG; vgl. die Ausführungen oben 3.1.4.

3) § 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG; vgl. die Ausführungen oben 3.1.5.

4) § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 3 ROG; vgl. die Ausführungen oben 3.1.6.

5) Vgl. zur Unterscheidung in politische, strukturelle und qualitative Gebietskategorien oben 3.1.

spalten in Ballungskerne, Ballungsrandzonen und die städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung. Daneben steht als die zweite strukturelle Gebietskategorie der ländliche Raum mit den zentralen Orten [1].

4.1.1. Die strukturelle Gebietskategorie Verdichtungsraum

Für die Agglomerationsgebiete in Nordrhein-Westfalen gelten die oben näher dargelegten bundes- [1] und die landesraumordnerischen [2] Grundsätze. Es ist hervorzuheben, daß diese Räume sowohl von der Ministerkonferenz für Raumordnung in Übereinstimmung mit den Ländern als auch vom Land Nordrhein-Westfalen selbst abgegrenzt worden sind. Man stellt fest, daß die erst nach der bundeseinheitlichen Abgrenzung erfolgte Ausweisung der Verdichtungsgebiete in Nordrhein-Westfalen mit der ersteren im wesentlichen übereinstimmt. Die Verdichtungsräume sind fast identisch, nur ist in Nordrhein-Westfalen eine Abstufung innerhalb der Ballungsräume vorgenommen worden, die wie folgt darzustellen ist: Der von der Ministerkonferenz für Raumordnung abgegrenzte Verdichtungsraum Bielefeld-Herford besteht nach der landesplanerischen Abstufung aus dem Ballungskern Bielefeld, der Ballungsrandzone des ehemaligen Kreises Bielefeld [3] und dem städtischen Verflechtungsgebiet im Kreise Herford. Der abgegrenzte Verdichtungsraum Siegen besteht nur aus dem städtischen Verflechtungsgebiet um die Stadt Siegen, währen der Ver-

---

1) s.o. 3.1.6.

2) s.o. 3.3.2. ff, 3.3.3. ff.

3) geändert durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld v. 24.10.1972 (GV NW 1972/284).

dichtungsraum Aachen sich zusammensetzt aus dem Ballungskern Aachen und der Ballungsrandzone bestehend aus dem gesamten ehemaligen Kreis Aachen [1] sowie Teilen der vor der Neugliederung noch existierenden Kreise Selfkantkreis Geilenkirchen - Heinsberg, Jülich, Düren und Monschau. Der Verdichtungsraum Münster ist identisch mit dem städtischen Verflechtungsgebiet bestehend aus der Stadt und einzelnen Umlandgemeinden. Der polyzentrische Verdichtungsraum Rhein-Ruhr besteht aus den Ballungskernen gebildet von den Metropolen im Ruhrgebiet, im Oberbergischen Land und am Mittelrhein, sowie aus der Ballungsrandzone, die sich aus den um die Ballungskerne liegenden Kreisen oder Teilen von Kreisen zusammensetzt. Dazu kommen noch zwei städtische Verflechtungsgebiete [2]. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß eine völlige territoriale Identität zwischen der Abgrenzung der Ministerkonferenz für Raumordnung und der Ausweisung durch das Land Nordrhein-Westfalen nicht besteht. Vielmehr wurde durch die Landesplanung der Umfang eines jeden Verdichtungsraumes erweitert. Besonders stark fällt dies bei einer Gegenüberstellung am Beispiel des Agglomerationsraumes Münster auf, der von der Ministerkonferenz für Raumordnung nur aus dem Stadtgebiet und dem südlichen Umland besteht, während von der Landesplanung noch die westlichen und nördlichen Umlandgemeinden zum städtischen Verflechtungsgebiet hinzugenommen wurden.

---

1) dieser Kreis und die nachfolgenden Kreise wurden geändert durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen v. 14.12.1971 (GV NW 1971/414).

2) es wird an dieser Stelle auf die namtliche Aufzählung der zu den Ballungskernen, Ballungsrandzonen und städtischen Verflechtungsgebieten gehörenden Gemeinden und Kreisen des Verdichtungsraumes Rhein-Ruhr verzichtet; vgl. dazu im einzelnen Landesentwicklungsplan I mit Erläuterungsbericht v. 17.12.1970 (MBl NW 1970/200,206 ff Rdnr. A 1 u. 2,B 1 u. 2 mit der Änderung auf S. 201 ff unter Rdnr. 3).

4.1.2. Die strukturelle Gebietskategorie ländliches Gebiet

Für die Abgrenzung und Ausweisung der Verdichtungsgebiete sind genügend Maßstäbe und Richtlinien bundes- und landesrechtlicher Art gegeben, so daß die Landesplanung nur noch durch Auswertung dieser Maßstäbe die Grenzen der Verdichtungsräume zu setzen hat. Das restliche Gebiet wird als ländliche Zone bezeichnet, wobei nach der Landesraumordnung in Nordrhein-Westfalen einzige Maßstäbe die aufgelockerte Siedlungstruktur und eine Bevölkerungsdichte unter 1.000 Einwohner pro qkm sind [1]. Man könnte auch negativ abgrenzen und sagen, das Gebiet, das nicht Verdichtungsgebiet ist, ist die ländliche Zone [2]. Diese Abgrenzung wäre zwar scharf, schafft jedoch keine Kriterien für den ländlichen Raum. Selbst wenn man wie ISBARY [3] negativ statistisch abgrenzt und sagte, ländliche Gebiete sind alle Räume, die außerhalb der Verdichtungszone, also außerhalb der Räume städtischen und suburbanen Wachstums liegen, wobei er zu diesen alle Kreise und Teile von Kreisen mit einer Bevölkerungsdichte von über 300 Einwohner je qkm zählt, so wird man dennoch dem ländlichen Raum in seinen Strukturmerkmalen nicht gerecht, denn die raumtypischen Kriterien und funktionalen Zusammenhänge sind in keiner Weise berücksichtigt. Die größtenteils vorherrschende Abgrenzung nach der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung [4] vermag heute in der Zeit der Frei-

---

1) § 19 Abs. 2 a S.3 Landesentwicklungsprogramm.

2) genau so der Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I v. 28.11.1966 i.d.F. v. 17.12.1970 (MBl NW 1970/200, 204, dort unter 3.3.).

3) ISBARY, Entwicklungsplan soziologia rularis 1962/50 ff.

4) so auch im Raumordnungsbericht 1966, S. 60.

raumplanung nicht zu überzeugen, da in diesen ländlichen Gebieten auch z.B. die Naherholung ihren Platz finden soll, dies aber durch eine Abgrenzung der Nutzung nach nicht berücksichtigt wird. Zwar ist richtig, daß die Land- und Forstwirtschaft den Charakter der ländlichen Zonen entscheidend prägt, jedoch müssen weitere Kriterien hinzukommen. Die Limitierung des ländlichen Bereiches wird heute noch vielfach an der tradierten Abgrenzung Stadt-Land vorgenommen, wobei jedoch der Funktionswandel des ländlichen Raumes aus der Differenzierung seines eigenen und des bundeseinheitlich gesehen ganzen Sozialgefüges in keiner Weise Berücksichtigung findet [1]. ISENBERG [2] hat in Erkenntnis dieses Funktionswandels den Versuch gemacht, die ländlichen Gebiete wie überhaupt die Strukturzonen nach ökonomischen Gesichtspunkten abzugrenzen, indem er das Kriterium der Industriebeschäftigten je 100 Einwohnern seinen Überlegungen zugrunde legte [3]. Auf dieser Grundlage hat ISENBERG vier Strukturzonen herausgearbeitet, und zwar in der Rangfolge der niedrigsten Industriebeschäftigtenzahl:

1. Agrarzonen,
2. Mischzonen,
3. Industriezonen,
4. Ballungszonen.

Die Agrarzonen sind überwiegend land- und forstwirtschaftlich orientiert, während in den Mischzonen die Industrie schon einen

---

1) KÖTTER, Ländliche Selbstverwaltung, AfK 1964/199, 205.

2) ISENBERG, Ökonomische Strukturzonen, Informationen des Instituts für Raumforschung 1957/573 ff.

3) Für eine Abgrenzung der Ballungszonen vom ländlichen Raum, die sich ja auch in den Grundsätzen der kommunalen Gebietsreform wiederfindet, spielen diese Ausführungen eine z.T. erhebliche Rolle.

wesentlich größeren raumbeeinflussenden Faktor einnimmt, der in den beiden nachfolgenden vergrößert ist (Industriezone) und dominierend wird (Ballungszone). ISENBERG hat zum ländlichen Raum alle die Zonen gezählt, deren Industriebeschäftigtenzahl unter 12 je 100 Einwohner liegt, was in den Mischzonen noch und in den Agrarzonen erst recht der Fall ist. Man kann also - wertneutral - daraus folgern, daß die ländlichen Räume nach der Wirkung der Industrialisierung zu trennen sind. Dem Versuch der Abgrenzung ISENBERGs ist aber entgegenzuhalten, daß allein durch die Industrialisierung die Struktur des ländlichen Raumes in ihrer Gesamtheit in keiner Weise so stark beeinflußt worden ist, daß dies allein das Abgrenzungskriterium sein darf. Eine Untersuchung von K. MEYER [1] grenzt einmal nach den Hauptnutzungsarten der Wirtschaftsflächen und nach der Größe der Gemeinden im ländlichen Raum ab. Dadurch wird schon in stärkerem Maße dem Funktionswandel Rechnung getragen, da sowohl die unterschiedliche Nutzung des Bodens als auch die bevölkerungspolitische Struktur der Gemeinden dafür Maßstäbe setzen können. Die heutige Funktion des ländlichen Raumes ist diejenige, daß er sowohl eine wirtschaftspolitisch zweigleisige Bedeutung hat, als auch verstärkt als Wohnort herangezogen wird, ferner die Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen hat sowie auch der Versorgung und der besseren Umweltgestaltung dienen muß. Im einzelnen kann man funktional den ländlichen Raum bestimmen als [2] :

- - - - -

1) MEYER, Ordnung im ländlichen Raum, S. 43 ff.

2) So in etwa annähernd: HÜBLER, ländlicher Raum, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.3.5., S. 5 ff; KÖTTER, Ländliche Selbstverwaltung, AfK 1964/199, 205; BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d. HEIDE, ROG, Bem. III 3 b zu § 2 Abs. 1 Nr. 5; Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, Sp. 1802 ff, 1808.

1. Primärstandort der land- und forstwirtschaftlichen Produktion,
2. Primärstandort des ländlichen Gewerbes, Sekundärstandort der in zunehmendem Maße dezentralisierten Industrie aus den Verdichtungsräumen,
3. Wohngebiet der landwirtschaftlichen Bevölkerung, in verstärktem Maße auch der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, die je nach Lage des einzelnen ländlichen Raumes zum Verdichtungsraum dorthin zieht; weiterhin als Siedlungsraum Reservegebiet für den Ballungsraum,
4. Erholungsgebiet für die Nah- und Fernerholung,
5. Reservegebiet für Inanspruchnahme von Land in größerem Umfange (Versorgung, Verkehr, Verteidigung),
6. Wassergewinnungsgebiet und Vorhalteraum für die im Boden lagernden natürlichen Versorgungs- und Hilfsquellen.

Diese raumtypischen Funktionen sind allen Planungen und Förderungsmaßnahmen im ländlichen Gebiet als funktionale Abgrenzungskriterien zugrundezulegen. Dadurch sind auch die raumordnerischen Grundsätze für das ländliche Gebiet spezifiziert, und die Angaben haben sich an diesen Zielen und Abgrenzungskriterien auszurichten. Eine der wichtigsten Maßnahmen der Förderung im ländlichen Gebiet sind sowohl nach den bundes- [1] als auch den landesrechtlichen [2] Regelungen der Aufbau und Ausbau der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung.

---

1) § 2 Abs. 1 Nr. 5 S. 6 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 S. 3 ROG.

2) § 20 Landesentwicklungsprogramm.

4.2. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip

Das zentralörtliche Gliederungsprinzip wird heute von Lehre, Wissenschaft und Praxis als raumordnerische und raumplanerische Grundlage weitgehend anerkannt [1]. Dem Begriff liegt die heute allgemeingültige Überlegung zugrunde, daß eine Gemeinde immer eine gewisse Mittelpunktfunktion für ein mehr oder wenig weit sich ausbreitendes Umland hat. Diese Mittelpunktfunktion wird dadurch erklärt, daß eine Gemeinde immer über wichtige Dienstleistungen [2] verfügen wird, die in dem sie umschließenden Umland einschließlich dessen Gemeinden nicht vorhanden sind, so daß die Bevölkerung des Umlands auf diese Dienstleistungen der Mittelpunktgemeinde - also des zentralen Ortes - angewiesen ist. Jede Einrichtung in einem zentralen Ort hat ihren speziellen Einzugsbereich.

4.2.1. Die Untersuchungen CHRISTALLER's und die heute herrschende empirische Umlandmethode

Die Theorie der zentralen Orte ist entwickelt worden von CHRISTALLER. Er ging von der Betrachtung aus, daß jeder Ort eine gewisse Bedeutung habe, die gewöhnlicherweise jedoch un-

---

1) eine umfangreiche nationale und internationale Bibliographie zur Zentralitätsforschung befindet sich bei SCHÖLLER, S. 473 ff.

2) der Begriff Dienstleistungen ist weit gefaßt zu verstehen; vgl. KLUCZKA, NRW, S. 12: "Zu ihnen gehören neben Institutionen für administrative, soziale und kulturelle Belange auch solche wirtschaftlicher Art wie Geschäfte, Geldinstitute sowie Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Freizeitgestaltung."

klar mit "Größe" übersetzt werde [1]. Die Assoziation der Größe und Bedeutung einer Gemeinde werde aber nicht nur mit ihrer flächenmäßigen Ausdehnung verbunden sondern auch mit ihrer Ausstrahlungskraft für das Umland. Denn nur die Größe in der Ausdehnung einer Stadt sei meßbar, nicht aber ihre Bedeutung. Diese sei keine Summe sondern lediglich das Ergebnis der wirtschaftliche, kulturellen und sozialen Erfolge der Stadt oder besser gesagt primär ihrer Bewohner. CHRISTALLER war weiterhin der - völlig zutreffenden - Meinung, daß die Bedeutung einer Gemeinde nicht notwendig in einer Parallelbeziehung zu ihrer Einwohnerzahl stehen müsse, daß vielmehr ein Überschuß an Bedeutung oft gegeben sei, der nur durch die Annahme durch die Bevölkerung des Umlandes kompensiert würde. Vornehmlich hätten die zentralen Orte diesen Bedeutungsüberschuß. Schlagwortartig kann gesagt werden, daß für CHIRSTALLER Zentralität der Bedeutungsüberschuß einer Gemeinde war [2]. Je nachdem wie groß nun der Bedeutungsüberschuß ist, um so stärker ist die Zentralität eines Ortes. CHRISTALLER sprach von hoher, geringer, wachsender und verkümmerter Zentralität [3]. Den Grad der Zentralität maß er an dem Vorhandensein öffentlicher und privater Dienstleistungen und der Reichweite der

---

1) die Theorie entwickelte er erstmalig in seinem Buch "Die zentralen Orte Süddeutschlands" 1933, zweite unveränderte Auflage (reprographischer Nachdruck) 1968; eine Zusammenfassung der Theorie CHRISTALLERS findet sich bei SCHÖLLER, S. 3 ff, dort sind die S. 63-77 der zweiten Auflage abgedruckt; CHRISTALLER, 2. Auflg., S. 26.

2) CHRISTALLER, 2. Auflg., S. 27, macht dieses an einer Gleichung illustrativ deutlich: Setzt man die Gesamtbedeutung einer Stadt gleich B und die Bedeutung, die sie für ihre Einwohner hat = Bz, dann ist die Differenz B-Bz gleich dem Bedeutungsüberschuß, wobei die Gesamtbedeutung absolut, der Bedeutungsüberschuß jedoch nur relativ in Bezug auf das umliegende mit Bedeutungsdefizit behaftete Gebiet ist.

3) CHRISTALLER, 2. Auflg., S. 27.

zentralen Güter im Ergänzungsgebiet [1]. Er unterscheidet zwischen

- niederer Zentralität,
- mittlerer Zentralität,
- höherer Zentralität,
- höchster Zentralität,

wobei die Bestimmung der Zentralität eines jeden Ortes von einem Katalog von Einrichtungen des Austausches zentraler Güter und Dienste abhängt [2]. Im einzelnen sind dies Einrichtungen

- der Verwaltung,
- von kirchlicher und kultureller Bedeutung,
- von sanitärer Bedeutung,
- von gesellschaftlicher Bedeutung,
- zur Organisation des wirtschaftlichen und sozialen Lebens,
- des Handels und Geldverkehrs,
- des Gewerbes,
- des Verkehrs,
- als Bedeutung für den Arbeitsmarkt [3].

---

1) CHRISTALLER ist der Meinung, daß jedes zentrale Gut in einem zentralen Ort eine bestimmte Reichweite hat. Aus dieser Reichweite läßt sich umgekehrt auf den Grad der Zentralität schließen (S. 54 ff). Das Ergänzungsgebiet ist das Gebiet, für welches der zentrale Ort Mittelpunkt ist (S. 30).

2) CHRISTALLER, 2. Auflage, S. 138 ff.

3) welche Ausstattung an Einrichtungen die Orte unterschiedlicher Zentralität im einzelnen aufweisen müssen, vgl. dazu CHRISTALLER, 2. Auflage, S. 139-140.

Schon daran wird deutlich, daß CHRISTALLER nicht eine rein statistische Bestimmung, Abgrenzung und Einteilung der Zentralität eines Ortes z.B. anhand seiner Einwohnerzahl vornimmt [1], sondern daß ausschließlich die Funktion eines Ortes gemessen an der Umlandbedeutung seiner Einrichtungen der Gradmesser für die Zentralität ist. Eine zwingende Notwendigkeit der kommunalverfassungsrechtlichen Einheit des zentralen Ortes mit seinem Ergänzungsgebiet verneint CHRISTALLER [2]. Er sagt lediglich, daß die Verwaltungsgliederung in Bezirke, Kreise, Gemeindeverbände und Gemeinden der Stufenfolge der zentralen Orte wohl gerecht werden kann [3].

Aufbauend auf den Ausführungen von CHRISTALLER und auf eine darauf folgende Vielzahl anderer und weitergehender methodischer Ansätze [4] ist von deutschen Geographen die e m p i -

---

1) gegen dieses Vorgehen ausdrücklich: CHRISTALLER, 2. Auflg., S. 64-65.

2) CHRISTALLER, 2. Auflg., S. 25, S. 82 ff.

3) WAGENER, Gemeindeverwaltung AfK 1964/237, 252, ist der Meinung, daß solche Nahbereiche die i d e a l e n zukünftigen Gemeindegebiet sein können.

4) vgl. zur historischen Entwicklung der Zentralitätsforschung: KLÖPPER, Zentralität, S. 512 ff, KLÖPPER, Stadt-Umland-Forschung, bei SCHÖLLER, S. 252 ff; KLUCZKA, Entwicklung, S. 275 ff; Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3851-3855; als Beispiel möge dienen KANNENBERG, Informationen aus dem Institut für Raumforschung, 1965/393 ff; KANNENBERG versteht die Zentralität als Bedeutungsüberschuß zusammengesetzt aus der Arbeits- und Dienstleistungszentralität. Unter Arbeitszentralität wird die Quantifizierung der Werte verstanden, die sich aus der Pendlerbilanz und der Prozentzahl der Einpendler zu den am Ort Arbeitenden zusammensetzt, unter Dienstleistungszentralität versteht er die Quantifizierung der Werte, die sich aus dem Anteil der Erwerbspersonen im Dienstleistungsgewerbe insgesamt, der Anzahl der Erwerbspersonen insgesamt und der Anzahl der Beschäftigten im Dienstleistungsgewerbe im Verhältnis

r i s c h e U m l a n d m e t h o d e entwickelt worden, die ihre Bewährungsprobe schon 1957 in einem Gutachten für Rheinland-Pfalz bestanden hatte [1]. In den Jahre 1966 - 1968 wurde in einer Gemeinschaftsarbeit die Ausweisung von Orten unterschiedlicher Zentralität vom Klein- bis zum Großzentrum mit den jeweiligen Bereichen der Mittel- und Oberzentren für die gesamte Bundesrepublik Deutschland vorgenommen [2]. Im Vergleich zu den anderen, insbesondere der von CHRISTALLER entwickelten Methode geht die empirische Umlandmethode nicht von der Ausstattung der zentralen Orte mit ihren Einrichtungen aus, sondern stellt darauf ab, die Einzugsbereiche und deren Grenzen sowie bei mehrfach orientierter Bereichsbildung auch die Übergangszonen aufzuzeigen. Die Ausweisung erfolgt also weniger in einer zentralörtlichen als in einer funktionalräumlichen Gliederung [3]. Das bedeutet, daß für die empirische Umlandmethode entscheidendes Kriterium die Stellung des zentralen Ortes im Umland ist. Die Ermittlung dieser Stellung erfolgt durch "Feldarbeit" im Umland [4], und zwar durch Fragebogenerhebungen, Auswertungen der Bogen, Geländearbeit mit Interviews und Arbeitsgesprächen zwecks Überprüfung der Ergeb-

---

zur Wohnbevölkerung ergeben. Diese Strukturdaten will KANNENBERG in Kennziffern umsetzen und aus der Addition dieser Kennziffern die Zentralität einer Gemeinde festlegen.

1) MEYNEN/KLÖPPER/KÖRBER, Rheinland-Pfalz in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, 1957.

2) KLUCZKA, zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland, in Forschungen zur Deutschen Landeskunde, Band 194.

3) so KLUCZKA, NRW, S. 14; HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Warendorf/Freckenhorst, S. 68 ff; HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 114; TIGGEMANN, StuGR 1974/46, 49.

4) so KLUCZKA, NRW, S. 14.

nisse. Die empirische Umlandmethode weist vier Haupt- oder Normalstufen der zentralen Orte sowohl für die gesamte Bundesrepublik Deutschland [1] als auch für Nordrhein-Westfalen [2] aus:

- K l e i n z e n t r e n:
  Zentrale Orte unterer Stufe, Orte zur Deckung des allgemeinen täglichen oder kurzfristigen Bedarfs,
- M i t t e l z e n t r e n:
  Zentrale Orte mittlerer Stufe, Orte zur Deckung des allgemeinen periodischen und des normal gehobenen Bedarfs,
- O b e r z e n t r e n:
  Zentrale Orte höherer Stufe, Orte zur Deckung des allgemeinen episodischen und des spezifischen Bedarfs,
- G r o ß z e n t r e n:
  Zentrale Orte höchster Stufe, überregionale Verwaltungs-, Wirtschafts- und Kulturzentren im Range von Metropolen.

Neben diesen vier Hauptstufen wurden Z w i s c h e n s t u f e n ausgegliedert, deren Bedeutung darin zu sehen ist, daß dadurch der Dynamik räumlich-funktionaler Entwicklung Rechnung getragen werden kann. Zu den Zwischenstufen werden die zentralen Orte gezählt, die zum einen einer der genannten Hauptstufen angehören aber gleichzeitig auch Teilfunktionen des nächsthöherklassifizierten Zentrums ausüben. Die Zwischenstufen sind folgende:

- zentrale Orte u n t e r e r S t u f e mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes m i t t l e r e r S t u f e , Orte zur Deckung des allgemeinen täglichen oder kurz-

---

1) KLUCZKA, zentrale Orte, S. 16 ff.

2) KLUCZKA, NRW, S. 16 ff, besonders 18/19.

fristigen Bedarfs mit einzelnen Einrichtungen eines Ortes mittlerer Stufe, z.B. höhere Schule, Fachkrankenhaus etc.,

- zentrale Orte m i t t l e r e r S t u f e mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes h ö h e r e r S t u f e , Orte zur Deckung des allgemeinen periodischen und des normalen gehobenen Bedarfs mit einzelnen Einrichtungen eines zentralen Ortes höherer Stufe z.B. Hochschule, Theater, Großwarenhaus etc.,
- zentrale Orte h ö h e r e r S t u f e mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes h ö c h s t e r S t u f e , Orte zur Deckung des allgemeinen episodischen und des spezifischen Bedarfs mit Sonderausstattung eines zentralen Ortes höchster Stufe.

Die Einstufung eines zentralen Ortes in die vorgenannten Zentralitätsstufen erfolgt also nur aufgrund der Erkenntnisse aus den funktionalen Zusammenhängen. Dennoch hat die Zentralitätsforschung auch Kriterien für die A u s s t a t t u n g der zentralen Orte einer jeden Stufe geschaffen [1]:

- Die zentralen Orte u n t e r e r S t u f e verfügen in der Regel über Verwaltungsbehörden untersten Ranges, ein Postamt, Kirchen beider Konfessionen, Mittelpunkt- und Realschulen, Kino, mehrere Geschäfte verschiedener Branchen für die Grundversorgung, Apotheke, einen praktischen Arzt und Zahnarzt. Ferner gibt es hier häufig ein kleineres Krankenhaus und meist Sparkassen, je nach Struktur des Umlandes eine bäuerliche Bezugs- und Absatzgenossenschaft.

---

1) KLUCZKA, zentrale Orte, S. 18 ff.

- Ein spezifisch städtisches Angebot bieten die zentralen Orte m i t t l e r e r S t u f e . Folgende typische Merkmale haben sich für sie herausgestellt: Einkaufsstrassen mit wichtigen Fachgeschäften, vollausgebaute höhere Schulen und ein Krankenhaus mit mehreren Fachabteilungen. Weiterhin sind in der Regel dort die wichtigsten unteren Behörden, die Organisationen von Handwerk, Handel und Landwirtschaft, Banken und Sparkassen, eine berufsbildende Schule, ein Theatersaal bzw. eine Mehrzweckhalle für kulturelle, gesellige und auch berufsständische Veranstaltungen anzutreffen. Besonders bedeutend für die Orte dieser mittleren Zentralitätsstufe ist die Existenz von Vertretern wichtiger Berufsgruppen wie Fachärzte, Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Sachverständige für industrielle und landwirtschaftliche Teilbranchen. Daraus ersieht man, daß den zentralen Orten mittlerer Stufe die Hauptaufgabe in der Versorgung der Bevölkerung mit den materiellen und imateriellen Gütern des allgemeinen periodischen und des normal gehobenen Bedarfs zukommt.

- Die zentralen Orte h ö h e r e r S t u f e haben für die Bevölkerung überwiegend die Bedeutung als Einkaufsstädte resultierend aus dem größeren Angebot an Waren- und Kaufhäusern sowie Spezialgeschäften. Darüber hinaus finden sich in ihnen auf dem kulturellen Sektor meist Museen und Galerien. Weiterhin sind dort meist ansässig die Behörden des mittleren staatlichen Verwaltungsbaus sowie Wirtschaftsverbände (z.B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern etc.). Diese Städte sind auch Standorte für die Hoch- und Fachschulen, für große Fach- bzw. Spezialkliniken und größere Vergnügungs- und Sportstätten.

- Die zentralen Orte h ö c h s t e r S t u f e kommen bezüglich ihrer Ausstattung nur noch selten für den direkten persönlichen Bedarf in Betracht. Die Hauptaufgabe dieser Orte liegt darin, daß sie besondere überregionale Funktionen wahrnehmen. Diese Funktionen liegen auf dem Gebiet der Verwaltung im weitesten Sinne, auf dem Gebiet des Kultur- und des Nachrichten- sowie Verkehrswesens, der Wirtschaft; die zentralen Orte höchster Stufe wirken für ganze Landesräume zentrierend.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß jeder zentrale Ort in dieser systematischen, hierarchischen Stufenfolge auch alle Stufen der untergeordneten Zentralität bezüglich der funktionalen Zusammenhänge und der Ausstattung mit ausfüllt. Es gibt dennoch im Lande Orte, die zwar entsprechend ihrer Ausstattung zentrale Orte sein könnten, die jedoch aus ihrer Nachbarschaft nur in sehr geringem Umfange aufgesucht werden, in denen also funktionale Zusammenhänge des Ortes mit dem Umland nicht bestehen. Diese Orte werden als S e l b s t v e r s o r g e r o r t e bezeichnet.

Es muß an dieser Stelle erwähnt werden, daß die empirische Umlandmethode mit ihrem methodischen Konzept besonders von seiten der Wissenschaft in jüngster Zeit zunehmend auf ihre Tragfähigkeit zur Analyse raumstruktureller und -funktionaler Zusammenhänge gerade in den industriell hoch entwickelten Ländern überprüft worden ist [1]. Es hat sich dabei herausgestellt, daß diese Konzeption den Anspruch auf Allgemeingültigkeit und praktische Durchführbarkeit erheben k a n n.

---

1) vgl. MÜLLER u.a., in Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen, Bd. 72 der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972.

4.2.2. Die Gemeinden und städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung in Nordrhein-Westfalen

Auf der Grundlage der empirischen Umlandmethode wurde in den Jahren 1964 - 1968 eine geographisch-landeskundliche Bestandsaufnahme des Landes Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen vorgenommen [1]. Insgesamt wurden in Nordrhein-Westfalen 434 zentrale Orte und 158 Selbstversorgerorte ermittelt [2]. Getrennt nach zentralen Orten und zentralörtlichen Bereichen sind dies folgende Räume: ein zentraler Ort höchster Stufe (Großzentrum): Köln; drei zentrale Orte höherer Stufe mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes höchster Stufe (Zwischenstufe): Düsseldorf, Essen und Münster; zehn zentrale Orte höherer Stufe (Oberzentren): als Beispiel Aachen, Bielefeld, Dortmund, Wuppertal; fünf zentrale Orte mittlerer Stufe mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes höherer Stufe (Zwischenstufen): die Orte Bochum, Düren, Hamm, Paderborn und Recklinghausen, 107 teils vollwirksame zentrale Orte mittlerer Stufe, teils nicht vollwirksame zentrale Orte mittlerer Stufe (Mittelzentren): z.B. Altena, Beckum, Gütersloh, Wesel, Hattingen, Oberhausen, Winterberg, Witten; 57 zentrale Orte unterer Stufe mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes mittlerer Stufe (Zwischenstufen): z.B. die Orte Brühl, Düsseldorf-Benrath, Rheinbach, Wiedenbrück; 251 teils vollwirksame teils nicht vollwirksame zentrale Orte unterer Stufe (Kleinzentren); 13 Selbstversorgerorte mittlerer Stufe;

---

1) KLUCZKA, NRW, dort bes. S. 18 ff und die Kartenbeilage.

2) weiterhin wurden 23 Vorstadt- oder Außenstadtzentren im Gebiet der kreisfreien Städte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk ausgewiesen. Diese Zentren sind Zentren unterer bzw. oberer Stufe, bei denen es sich um in das Großstadtgebiet integrierte Subzentren handelt, für die sich keine eigenständigen zentralörtlichen Bereiche nachweisen lassen. (vgl. KLUCZKA, NRW, S.18).

145 Selbstversorgerorte unterer Stufe. In dem Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk waren 6 Vorstadt- oder Außenzentren oberer Stufe und 17 unterer Stufe ausgewiesen. An zentralörtlichen Bereichen wurden 14 höherer Stufe und 107 mittlerer Stufe ausgewertet. Dieses Gutachten mit seinen raumrelevanten Konsequenzen bildete die Grundlage für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplanes I am 17.12. 1970 und ist auch - jedenfalls nach Aussage der Landesregierung und des Landesgesetzgebers - Grundlage für die Überlegungen bei der kommunalen Gebietsreform.

4.2.3. Kritische Stellungnahme zur empirischen Umlandmethode

Die empirische Umlandmethode arbeitet mit den Erkenntnissen der Demoskopie. Für alle vorher aufgezeigten Untersuchungen war ausschlaggebender Untersuchungsgegenstand die - allerdings nur angedeutete - alters- und schichtenspezifischen Verhaltensweisen und ihre Bedeutung für die unterschiedliche Inanspruchnahme der Zentralorte. Selbst wenn man die Grundlagen der Demoskopie für die Richtigkeit und Bestätigung spezifischer menschlicher Verhaltensweisen nicht anzweifelt, muß dennoch die Frage aufgeworfen werden, ob diese Zustandanalyse aufgrund der demoskopischen Befragung in den Jahren 1964 - 1968 als Schlußfolgerung für die tatsächliche Entwicklung in einem räumlichen Bestand brauchbar ist [1]. Es bleibt speziell auf den Bereich der kommunalen Neugliederung bezogen vielfach unbeachtet, daß das landeskundlich-geographische Gutachten für Nordrhein-Westfalen eine empirische Bestandsaufnahme der d a m a l s

---

1) so auch STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 5 ff; TIGGEMANN, StUGR 1974/46, 50 ff besonders 53.

vorgefunden zentralörtlichen Struktur wiedergibt, daß in der Zwischenzeit aber immerhin mindestens 6 Jahre zurückliegen, die mit Sicherheit die damals bestehenden aktuellen Umlandverflechtungen wesentlich beeinflußt haben [1]. Dieses Auseinanderfallen des damaligen und des heutigen Zustandes kann an dem Beispiel einer Untersuchung von KLUCZKA deutlich gemacht werden, die er im Jahre 1972 vorgenommen hat. Er war vom Kreis Münster beauftragt worden, ein Forschungsgutachten über die zentralörtliche Struktur und Umlandverflechtungen im Kreise Münster zu erstellen [2]. Die Erhebungsdaten für dieses Gutachten basieren auf dem Stand vom Herbst 1971, sie liegen also fast vier Jahre nach denen des Gutachtens für das gesamte Landesgebiet Nordrhein-Westfalens. Zwar muß vorausgeschickt werden, daß zum Teil andere demoskopische Arbeitsmethoden angewandt wurden [3], jedoch wurden grundsätzlich erheblich andere Ergebnisse ermittelt, die nur durch die Entwicklung

---

1) so auch HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Borghorst/Burgsteinfurt, S. 74.

2) KLUCZKA, Zentralörtliche Struktur und Umlandverflechtungen im Kreise Münster, Bonn-Bad Godesberg, 1972.

3) KLUCZKA, Gutachten Kreis Münster, S. 11: "Im Vergleich zu der o.g. Untersuchung des Instituts für Landeskunde (gemeint ist die Untersuchung Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen) wurde die Umlandmethode in einem wesentlichen Punkte vorteilhaft variiert: Statt einer Befragung von Schlüsselpersonen mit ihrer oft schwer beweisbaren Repräsentanz liegt dieser Untersuchung eine repräsentative Haushaltsbefragung zugrunde, die zuverlässige Aussagen über die sogenannte Grundgesamtheit, d.h. das räumliche Verhalten aller Haushalte im Untersuchungsgebiet, zuläßt. Ein solches methodisches Verfahren hat den Vorteil, daß es eine Quantifizierung und damit eine differenzierte Aufbereitung bzw. Abstufung der Ergebnisse ermöglicht".

während vier Jahren zu begründen sind. Aus den Ergebnissen des früheren Gutachtens muß geschlossen werden, daß es bis zum Jahre 1968 im mittelzentralen Verflechtungsbereich Münsters ausschließlich Unterzentren und nur ein Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums (die Stadt Greven nordöstlich von Münster) gegeben hat. Die neue Untersuchung mit dem Stand vom Herbst 1971 zeigt nunmehr, daß zum einen sich die Zahl der Unterzentren vermehrt hat, daß zum anderen Greven zu einem nicht voll wirksamen Mittelzentrum aufgestiegen ist, und daß die Gemeinde Hiltrup, die im Jahre 1968 bei dem ersten Gutachten über keinerlei zentrale Funktionen verfügte, nun als Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums ausgewiesen wird [1]. Die Gegenüberstellung beider Untersuchungen zeigt, daß in der zentralörtlichen Bereichsbildung relativ kurzfristig Veränderungen zutage treten, die, will man bei sämtlichen Maßnahmen den jeweils tatsächlichen Zustand zugrunde legen, nur durch Fortschreibung der Untersuchungen aufgedeckt werden können. Für die kommunale Neugliederung, die sich ja hauptsächlich auf den Aussagewert der empirischen Umlandmethode stützen soll, wird die Grundlage insofern entzogen, weil die Ergebnisse, die aus den Schlußfolgerungen der Untersuchungen resultieren, in wenigen Jahren von der tatsächlichen, den Raum direkt betreffenden Entwicklung überholt werden [2]. Man muß also zu dem Ergebnis kommen, daß ehemalige Untersuchungen das zentralörtliche Gliederungsprinzip betreffend nur sehr zurückhaltend für die räumliche Bestimmung eines Gebietes herangezogen werden dürfen, falls sie nicht unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklung fortgeschrieben worden sind.

- - - - -

1) KLUCZKA, Gutachten Kreis Münster, S. 75 ff, 76.

2) STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 6; HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Borghorst/Burgsteinfurt, S. 77; TIGGEMANN, StuGR 1974/46, 54.

Um das zentralörtliche Gliederungsprinzip zukünftig zu einem brauchbaren Instrument der Raumordnung und Raumplanung zu machen, müssen Erkenntnisse der Zentralitätsforschung gerade im Hinblick auf die Veränderung der zentralörtlichen Strukturen und Umlandverflechtungen weiterentwickelt werden. Weiterhin sind die Trends in den Beziehungen und Verflechtungen festzustellen und auszuwerten, um auch durch sie Aussagen für die zentralörtliche Bereichsbildung weiter zu vertiefen. Gerade die sich in einer Trendentwicklung abzeichnende Mobilität der Bevölkerung hat eine wesentliche Aussage für die Zentralitätsforschung zu machen, da durch sie Reichweiten der zentralen Einrichtungen erheblich erweitert werden können und damit auch der Einflußbereich des zentralen Ortes sich verändern kann. Die Zentralitätsforschung muß ihre Methoden, Kriterien und Grundlagen dergestalt ändern, daß das bisher verwandte grobe Kriterienraster verfeinert wird und einmal gewonnene Erkenntnisse durch wiederholte Untersuchungen auf die Richtigkeit und Exaktheit ihrer Aussagekraft hin untersucht werden. Erst dadurch kann man dem Ausmaß der sozioökonomischen Entwicklung gerecht werden und Räume schaffen, die wirklich eine E i n h e i t darstellen.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß auch das zentralörtliche Gliederungsprinzip - konsequent durchgeführt und immer fortgeschrieben - eindeutig für die Strukturverbesserung hauptsächlich in dem überwiegend landwirtschaftlich orientierten Raum eine wesentliche Hilfe sein k a n n . Denn gerade durch die Bildung der zentralen Orte und ihrer Bereiche kann dem Prinzip der umfassenden Daseinsvorsorge für jeden Bürger in jedem Gebiet vollauf Genüge getan werden [1].

---

1) ISBARY, Die Raumordnung, AfK 1964/259, 272.

Im Hinblick auf die Gesamtstruktur des Raumes kann den zentralen Orten die Funktion als Rückhaltebecken für die Verdichtungsräume zukommen [1]. Dies wird eine konsequente Folge aus den bundesraumordnerischen Grundsätzen der Verdichtung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG und der Verdichtungsräume nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG sein, denn nicht die Negativplanung kann die Raumstruktur wesentlich verbessern sondern allein die positiven Maßnahmen gerade in den jetzt noch bestehenden Passivräumen, vornehmlich in den ländlichen Zonen [2]. Die in den Aktivräumen begonnene und sich fortsetzende industrielle Dezentralisation kann durch den Ausbau der zentralen Orte im ländlichen Raum in für die gesamte Raumstruktur positive Bahnen gelenkt werden.

An dieser Stelle sei nochmals hervorgehoben, daß durch die geographische Ausweisung der zentralen Orte speziell der Klein- und Mittelzentren mit Hilfe der empirischen Umlandmethode originär keine Aussage zu der kommunal-verfassungsrechtlichen Gestaltung dieser Bereiche gemacht werden und solche Schlüsse falsch wären. Eine Deckungsgleichheit der geographischen Einheit des zentralörtlichen Bereichs mit einer kommunal-verfassungsrechtlichen Einheit darf nicht eo ipso impliziert werden.

4.3. Der Flächenbedarf einer Gebietskörperschaft

Als weiteres allgemeines raumordnerisches und raumplanerisches Kriterium für die Beplanung eines konkreten Raumes ist der Flächenbedarf eines Gemeinwesens zu untersuchen. Es ist zu-

---

1) MAYER, BayBgmstr. 1966/185, 189.

2) MAYER, a.a.O., S. 189.

nächst davon auszugehen, daß auf der Grundlage des zentralörtlichen Gliederungsprinzips jeder zentrale Ort eine gewisse Funktion für sein Umland zu erfüllen hat und aus dieser Funktionserfüllung heraus mit gewissen Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgestattet sein muß. Diese Einrichtungen beanspruchen einen mit der Stufenfolge der zentralen Orte steigenden gebietlichen Umfang. Gliedert man dieses grob auf in bebaute und unbebaute Flächen, dann müssen die zentralen Einrichtungen, je nachdem ob sie schon vorhanden sind oder nicht, innerhalb eines dieser Flächenraster liegen. Sollten in einem zentralen Ort bisher nur wenige Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorhanden sein, die um die im Aufgabenkatalog fehlenden zu erweitern wären, beanspruchen letztere einen, mitunter sehr erheblichen Teil der unbebauten Fläche des Gemeindegebietes. Als raumordnerisches und raumplanerisches Kriterium kann man den Flächenbedarf also als den Bedarf kennzeichnen, den eine Gemeinde aus ihrer Stellung als zentraler Ort für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge und der funktionalen Aufgaben unbedingt benötigt. In den Entwürfen der Neugliederungsgesetze in Nordrhein-Westfalen [1] wird teils ausdrücklich, teils - so in letzterer Zeit - konkludent zwischen dem echten und dem sogenannten planerischen Flächenbedarf unterschieden.

4.3.1. Der echte Flächenbedarf

Grundsätzlich ist der Flächenbedarf für den notwendigen und sinnvollen Ausbau eines zentralen Ortes aufgrund seiner Stellung im zentralörtlichen Gliederungsprinzip anzuerkennen. Es

---

1) vgl. z.B. Gesetzentwurf Bielefed, S. 251 ff; Gesetzentwurf Münster/Hamm, S. 54 ff; wenn auch nicht ausdrücklich, jedoch noch immer im Ansatz vorhanden; Fundstellen der Gesetzentwürfe s.o. unter 1.

erhebt sich jedoch die Frage, wie dieser Flächenbedarf zu ermitteln ist und verbindlich festgestellt werden kann. Denn gerade der Flächenbedarf, den eine Gemeinde hat oder angeblich hat, wäre unter Umständen ein relevantes Kriterium bei der kommunalen Gebietsreform, da das zentralörtliche Gliederungsprinzip und das damit im Zusammenhang stehende Prinzip des Flächenbedarfs allgemeine raumordnerisch und raumplanerische Kriterien sind, die bei der Beplanung des konkreten Raumes auch vom Gesetzgeber zu beachten wären. Man wird von folgender Überlegung ausgehen müssen: aufgrund des zentralörtlichen Gliederungsprinzips und der daraus resultierenden Anwendung und Fortschreibung der empirischen Umlandmethode kann man den Flächenbedarf für Einrichtungen aus der zentralörtlichen Funktion relativ exakt bestimmen. Durch die Messung und Darstellung der funktionalen Verflechtungen des zentralen Ortes mit seinem Umland ist es möglich, in Zusammenhang mit den städtebaulichen Vorstellungen der parlamentarischen Vertretung des Zentrums den Bedarf in einem Flächenplan detailliert zu ermitteln und auszuweisen. Dies könnte unter Umständen im Rahmen eines Flächennutzungsplanes nach § 1 Abs. 2 BBauG geschehen. Da bauplanungsrechtlich eine Änderung des Flächennutzungsplanes möglich ist, stünden also keine Bedenken in tatsächlicher Hinsicht dergestalt entgegen, daß Gesichtspunkte und Bewertungen aus der Fortschreibung der funktionalen Verflechtungen nach der empirischen Umlandmethode nicht mehr beachtet werden könnten. Der Flächennutzungsplan würde zwar von der Gemeinde aufgestellt, da die Gemeinden jedoch über § 1 Abs. 3 BBauG an die Ziele von Raumordnung und Landesplanung gebunden sind und die höhere Verwaltungsbehörde den Flächennutzungsplan zu genehmigen hat, können auch Bedenken hinsichtlich einer quasi mißbräuchlichen Ausweitung des Flächenbedarfs zerstreut werden. Diesen Bedarf, der exakt bestimmt und bau-

planungsrechtlich einwandfrei dargestellt ist, wird man als den echten Flächenbedarf bezeichnen müssen. Er ist ein raumordnerisches und raumplanerisches Kriterium für die Beplanung des konkreten Raumes und kann als Argument verwandt werden. Dies gilt auch für den Bereich der kommunalen Neugliederung. Erst wenn eine ausreichend große Fläche für die zentralörtlichen Einrichtungen zur Verfügung steht, läßt sich für die adäquate Bevölkerungszahl in einem verflochtenen Lebensraum eine langfristige Standtentwicklung planen und verwirklichen, in der selbstverständlich auch die Teilräume entsprechend ihrer funktionalen Verflechtungen ihren Anteil haben. Die Ermittlung und Ausweisung des echten Flächenbedarfs hat also aufgrund übersehbarer Entwicklungsplanungen zu erfolgen, der Raumbedarf ist nur durch vorbereitetes und festgelegtes rationales Verwaltungshandeln zur Erreichung der Verwirklichung einer Ordnungsvorstellung des zu ordnenden Raumes anzugeben [1].

4.3.2. Der sogenannte "planerische" Flächenbedarf

Ob dies auch für den planerischen Flächenbedarf in Anspruch genommen werden kann, ist zu untersuchen. Speziell die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat in ihren Gesetzentwürfen zur kommunalen Gebietsreform den Begriff des planerischen Flächenbedarfs als Kriterium der kommunalen Neugliederung eingeführt [2]. Gegen die Verwendung dieses Begriffes in den Gesetzentwürfen haben sich mehrere Mitglieder des Landtages Nordrhein-Westfalen bei den Beratungen speziell zum

---

1) so auch im Ergebnis HOPPE, Verfassungsrechtliche Grenzen, StuGR 1971/278, 282.

2) vgl. Gesetzentwurf Aachen (Drucks. LT NW 7/830, S. 31 ff); Gesetzentwurf Bielefeld (Drucks. LT NW 7/1580, S. 281 ff).

Bielefeld-Gesetz gewandt, "weil doch dieses Parlament sozusagen einhellig gesagt hat, daß wir diesen unbestimmten Rechtsbegriff, mit dem keiner etwas anfangen kann, nicht haben wollen" [1]. Daß die Ablehnung zu Recht erfolgt, ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Der planerische Flächenbedarf wird vielfach im Zusammenhang genannt mit einem städtebaulichen Gesamtkonzept, das von den Verwaltungsbehörden einer Kernstadt ausgearbeitet worden ist. Man muß hinzufügen, daß das Problem des planerischen Flächenbedarfs eigentlich nur bei den Oberzentren auftritt, bei Mittel- und Kleinzentren brauchen dementsprechende Überlegungen nicht vorgenommen zu werden, denn thesenartig wäre zu sagen, daß der planerische Flächenbedarf der Lösung des Stadt-Umland-Problems jedenfalls nach Meinung seiner Schöpfer dient. Die These von der Verwirklichung des planerischen Flächenbedarfs ergibt sich nach Meinung der Landesregierung aus dem Raumbedarf für die vielfältigen Aufgaben, die ein solches Oberzentrum zu erfüllen hat. Als Beispiel dafür sei die Stadt Münster angeführt. Im Neugliederungsvorschlag Münster/Hamm [2] wird die Hauptaufgabe dieser Stadt dahingehend bestimmt, sie habe "im Rahmen des Stadtgebietes langfristig eine einheitliche, optimale städtebauliche Gesamtkonzeption" zu verwirklichen. Diese städtebauliche Gesamtkonzeption gilt als Alibi für die Übernahme des Kriteriums des planerischen Flächenbedarfs in die Neugliederungsvorstellungen. Damit werden einzig und allein Zukunftsansprüche und Entwicklungswünsche [3] nur des Oberzentrums zu befriedigen versucht, dies aber vielfach auf Kosten der umliegenden

- - - - -

1) Vgl. Plenarprotokoll LT NW 7/46, S. 1695 (A), so der Abgeordnete der CDU-Fraktion Möcklinghoff.

2) Neugliederungsvorschlag Münster/Hamm S. 55, Rdnr. 5.3.4.

3) HIRSCH, S. 42.

Gemeinden. Der planerische Flächenbedarf läßt sich nicht annähernd genau überprüfen [1], er ist kein kontrollierbarer oder wenigstens durch rationale Erwägungen nachvollziehbarer Bedarf, er steht genau gesagt anstelle operationaler Vorstellungen für eine Stadtentwicklung [2]. Der planerische Flächenbedarf und sein "trojanisches Pferd", die städtebauliche Gesamtkonzeption, werden im Grunde genommen ohne jegliche Bedarfsanalyse, ohne einen konkreten Anhaltspunkt für die Notwendigkeit der Planungen dezisionistisch festgelegt, woraus zu schließen ist, daß man bei dem planerischen Flächenbedarf nicht von einem Sachargument sprechen kann [3]. Der planerische Flächenbedarf hängt ausschließlich von subjektiven, sich jeglicher objektiver Prüfung entziehenden Vorstellungen zur Planung ab, wodurch ihm die Qualifikation als allgemeines raumordnerisches und raumplanerisches Kriterium für die Beplanung eines konkreten Raumes versagt werden muß; der planerische Flächenbedarf ist eine reine "Leerformel" [4].

Als Zwischenergebnis kann festgestellt werden, daß die strukturellen Gebietskategorien, das zentralörtliche Gliederungsprinzip - allerdings mit Einschränkungen - und der echte Flächenbedarf als raumordnerische und raumplanerische Kriterien anzuerkennen sind. Das System der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen sowie der Grundsatz der Standortförderung sollen im folgenden untersucht werden.

- - - - -

1) SCHNUR/SIEDENTOPF, S. 14.

2) SCHNUR/SIEDENTOPF, a.a.O.

3) HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 138; HOPPE, Verfassungsrechtliche Grenzen, StuGR 1971/278, 282; im Ergebnis auch HIRSCH, S. 42; SCHNUR/SIEDENTOPF, S. 15; STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 20.

4.4. Das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

Der Grundsatz der Verdichtung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG soll, wie oben näher [1] dargelegt wurde, die bestmögliche räumliche Struktur des gesamten Bundesgebietes im Hinblick auf die Ausgewogenheit des ganzen Raumes entwickeln und sichern helfen. Ein Mittel dazu ist der Aufbau und Ausbau der Orte mit zentralörtlicher Bedeutung in den jeweiligen Abstufungen der Bereichsbildung. Während nun die Ausbildung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips der umfassenden Daseinsvorsorge für den Bürger in allen Lebensbereichen dient, stellt das System der Entwicklungsschwerpunkte hauptsächlich auf die Standortvoraussetzungen im Bereich der Infrastruktur ab mit dem Ziel, speziell den privatwirtschaftlichen Bereich verstärkt zu fördern und in eine geordnete siedlungsräumliche Schwerpunktbildung einzugliedern [2]. Faktisch beleuchtet und lenkt das System der Schwerpunktbildung nur einen speziellen Bereich der Daseinsvorsorge, den das zentralörtliche Gliederungsprinzip insgesamt steuern und ordnen hilft. Die systematische Ausbildung der Entwicklungsschwerpunkte soll lediglich die Konsequenzen der arbeitsteiligen Leistungsgesellschaft in räumlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht mittragen. Durch den allgemeinen Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft, z.B. denke man dabei an die Strukturkrise des Bergbaus in Nordrhein-Westfalen und seine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, aber auch durch die Dezentralisation der Industrie der Ballungsräu durch die Mobilität der arbeitenden Bevölkerung, die eine Trennung

- - - - -

1) S.o. 3.1.2.

2) Vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II v. 3.3.1970 (MBl NW 1970/494, 495, dort unter 2.1.); auch HELLBERG, S. 2, S. 60 ff.

Wohn- und Arbeitsgemeinde möglich macht, sind die Standortvoraussetzungen einer Gemeinde wesentlicher Bezugspunkt des wirtschaftlichen Wachstums dieses Teilraumes, als auch des gesamten Landes- und Bundesgebietes [1]. Zudem soll durch gezielte Förderungsmaßnahmen die im ländlichen Raum nicht immer zu findende Standortgunst geschaffen oder wenn im Ansatz vorhanden weiterentwickelt werden, um der generellen Standortgunst der Agglomerationsgebiete wenigstens in etwa einen Gegenpol bieten zu können. Das System der Entwicklungsschwerpunkte, das besonders in Nordrhein-Westfalen stark ausgebildet wurde, wird vielfach mit dem Prinzip der zentralörtlichen Gliederung verknüpft dergestalt, daß einige zentrale Orte, in denen schon gewisse infrastrukturelle Standortvoraussetzungen vorhanden sind oder infolge ihrer Einstufung im Zentralitätsgefüge vorhanden sein müssen, gleichzeitig als Entwicklungsschwerpunkte ausgewiesen werden. So wurden z.B. in Nordrhein-Westfalen die Räume mit zentralörtlicher Bedeutung ab 20.000 - 50.000 Einwohner und höher grundsätzlich als Entwicklungsschwerpunkte 3. Ordnung und höher eingestuft.

Die Landesplanung hat sämtliche Entwicklungsschwerpunkte als R ä u m e ausgewiesen, wobei eine exakte Abgrenzung dieser Räume vermißt wird. Entwicklungsschwerpunkte sind in Nordrhein-Westfalen also keine festgelegten Zentren, sondern unbestimmte Bereiche. Die mangelnde Bestimmtheit dieser Räume gibt Anlaß zur Kritik, zumal es wenigstens vom Sprachgebrauch her paradox erscheint, R ä u m e als Schwer p u n k t e auszuweisen. Zudem wird es auch in der Praxis sehr schwierig sein, Infrastrukturinvestitionen und -hilfen in diesen Bereichen sinnvoll anzubringen. Eine genaue gebietliche Bestimmbarkeit eines

---

1) so für NRW: Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II, a.a.O.

Entwicklungsschwerpunktes ist unabdingbare Voraussetzung dafür, daß überhaupt erkannt werden kann, welche Maßnahmen zur Behebung von Mißständen bzw. zur Förderung notwendig sind.

Die Entwicklungsachsen sollen dem bedarfsgerechten Leistungsaustausch der Güter der arbeitsteiligen Gesellschaft zwischen den Entwicklungsschwerpunkten untereinander dienen. Eine Verbindung, für den Verkehr und die Versorgung jedes einzelnen Schwerpunktes angelegt, ist zur Vermeidung der Isolierung des Entwicklungsschwerpunktes unablässig.

Aus diesen Erläuterungen ist der Schluß zu ziehen, daß sowohl das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung als auch das System der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen rechtlich primär [1] aus dem Grundsatz der Verdichtung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG abzuleiten und bundeseinheitlich für jeden Raum darauf zu stützen sind.

4.5. Der Grundsatz der Standortförderung

Dies gilt auch für die Standortförderung. Zur Begriffsklärung muß davon ausgegangen werden, daß schon das Prinzip der zentralörtlichen Bereichbildung und das System der Entwicklungsschwerpunkte den Effekt der Förderung der Standortgunst im Hinblick auf die Infrastruktur eines gewissen Raumes haben. Unter der hier angesprochenen besonderen Standortförderung muß man die Maßnahmen verstehen, die notwendig sind, um eine außerhalb des Normalen liegende Standortungunst zu beseitigen.

---

1) daneben läßt sich das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung speziell für hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Gebiete auf § 2 Abs.1 Nr. 3 S. 3 ROG stützen.

Während sich der Effekt der Standortförderung durch die Festlegung zentraler Orte und Entwicklungsschwerpunkte in bundeseinheitlichem Rahmen vollzieht, ist die gezielte Standortförderung auf Teilräume des Bundesgebietes beschränkt. Das Mittel dazu ist die Regionalpolitik, besonders die regionale Wirtschaftspolitik.

Nach Abschluß einer gewissen Entwicklungsperiode [1] wurde Ende des vorigen Jahrzehnts vom Bund ein Konzept der regionalen Wirtschaftsförderung zur Beseitigung der Standortungunst in vielen Gebieten beschlossen und durchgeführt [2]. Es wurden in einem vom Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur [3]

---

1) vgl. zur Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 2639-2646; ALBERT bei EBERSTEIN, A II.

2) 1969 Regionales Aktionsprogramm, das in das regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung mündete. Am 15.9. 1970 wurden letztmalig die Bundesfördergebiete und Räume der regionalen Aktionsprogramme auf der Grundlage des regionalen Förderungsprogramms der Bundesregierung ausgewiesen (Karte bei: Raumordnungsbericht 1970 nach S. 34).

3) der Ausschuß setzt sich zusammen aus Vertretern der Bundesregierung, und zwar dem Bundesminister für Wirtschaft (Vorsitzender) und dem Bundesminister der Finanzen, sowie je einem Vertreter der Landesregierungen; so § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" v. 6.10.1969 (BGBl I 1969§1861) i.d.F. v. 23.12.1971 (BGBl I 1971/2140); auch zu finden bei EBERSTEIN, D. II 1.

beschlossenen Rahmenplan [1] zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Förderung vier Höchstsätze der Investitionskostenverbilligung durch öffentliche Hilfen gebildet, und zwar die

- A-Schwerpunkte mit bis zu 25 %,
- B-Schwerpunkte mit bis zu 20 %,
- C-Schwerpunkte mit bis zu 15 %,
- D-Schwerpunkte mit bis zu 10 %,
- E-Schwerpunkte mit bis zu 25 % (dies sind Schwerpunkte in extremer Zonenrandlage).

Die Förderungsarten sind Investitionszuschüsse, Darlehn, Zinszuschüsse und Bürgschaften [2]. Der Planungsausschuß legt mit dem Rahmenplan nur die Gebiete der Förderungsschwerpunkte mit ihren Förderungshöchstsätzen fest, die eigentliche Durchführung des Rahmenplanes obliegt den Ländern [3]. Die hiernach ausgewiesenen Gebiete decken sich mit den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG [4]. Zu diesen in dem Beschluß der Ministerkonferenz für Raumord-

- - - - -

1) Bekanntmachung der Regelungen, Gebiete und Schwerpunktorte mit ihren Förderungshöchstsätzen des zweiten Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur v. 19.3.1973" (BAnz 1973 Nr. 63 v. 30.3.1973, dort S. 1 ff, auch bei EBERSTEIN, D II 2 a); die Aufstellung eines solchen Rahmenplanes gebietet § 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" a.a.O.

2) § 3 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", a.a.O.

3) § 9 Abs 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" a.a.O.

4) Vgl. dazu bes. anschaulich die Karten in: Daten zur Raumplanung, II. D. 4.9 und II D. 6. 2b.

nung vom 16.4.1970 ausgewiesenen Gebieten sind im Rahmenplan nur noch einige Räume faktisch als Abrundung der zurückgebliebenen Gebiete hinzugekommen [1]. Eine darüber hinaus weitergehende spezielle Standortförderung wird vorgenommen im Zonenrandgebiet [2], in Berlin [3], in den Bergbaugebieten von Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Bayern und

---

1) In NRW sind nach dem Rahmeplan folgende Räume ausgewiesen: Der Aktionsraum 5 "nördliches Ruhrgebiet-Westmünsterland" bestehend aus vier Kreisen und neun kreifreisen Städten; dieser Aktionsraum hat folgende Schwerpunkte: als C-Schwerpunkte Gronau und Rheine; als D-Schwerpunkte Bocholt, Bottrop, Castrop-Rauxel, Datteln, Dorsten, Gladbeck, Haltern, Herne, Herten, Lünen, Marl, Oer-Erkenschick, Recklinghausen, Waltrop, Wanne-Eickel, Wattenscheid; der Aktionsraum sechs "Nordeifel-Grenzraum Aachen" bestehend aus den ehemaligen vier Ortskreisen und der Stadt Aachen hat folgende Förderungsschwerpunkte: B-Schwerpunkt: Alsdorf; C-Schwerpunkte: Blankenheim, Monschau, Schleiden; D-Schwerpunkte: Eschweiler, Geilenkirchen, Heinsberg, Würselen; der Aktionsraum sieben "Südostwestfalen" besteht aus den Kreisen Warburg, Büren, Brilon und Wittgenstein; er hat folgende Förderungsschwerpunkte: als C-Schwerpunkte: Büren und Warburg; als D-Schwerpunkte: Berleburg, Brilon, Laasphe; insgesamt wurden in der Bundesrepublik Deutschland 21 Aktionsräume mit 12 A-Schwerpunkten, 22 B-Schwerpunkten, 216 C-Schwerpunkten, 48 D-Schwerpunkten und 24 E-Schwerpunkten ausgewiesen.

2) Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) v. 5.8.1971 (BGBl I 1971/1237); auch bei EBERSTEIN D IV 1.

3) Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft (Berlinförderungsgesetz - Berlin FG -) v. 1.10.1968 (BGBl I 1968/1049) i.d.F. v. 29.10.1970 (BGBl I 1970/1482); s. auch EBERSTEIN, D. V.

Hessen [1]. Auch diese besondere Standortförderung kann primär auf den Verdichtungsgrundsatz des Bundesraumordnungsgesetzes gestützt werden, sekundär auf die einzelnen Grundsätze der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete und des Zonenrandgebietes.

Aus den Normen des Raumordnungsgesetzes und des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes lassen sich somit für die Beplanung des konkreten Raumes diese fünf generellen raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien ableiten:

- die strukturellen Gebietskategorien,
- das zentralörtliche Gliederungsprinzip,
- der echte Flächenbedarf,
- das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen,
- der Grundsatz der Standortförderung.

4.6. Die Rangordnung der raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien

Diese fünf raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien stehen aber bezüglich ihrer Beachtung und Aussagekraft nicht auf derselben Stufe, vielmehr ist eine Abhängigkeit untereinander festzustellen, die eine Gewichtung der einzelnen Kriterien erforderlich macht.

Die Standortförderung z.B. hat einzig und allein Aussagekraft für den ländlichen Raum. Sie ist nur für diese Zone geschaffen

---

1) Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlebergbaus und der deutschen Steinkohlebergbaugebiete (SteinkBergbauAnpG v. 15.3.1968 (BGBl I 1968/365), die Ausweisung der entsprechenden Gebiete erfolgte letztmalig durch die dritte Verordnung zur Änderung der Steinkohlenbergbaugebiet v. 17.12.1970 (BGBl I 1970/1743); s.auch EBERSTEIN, D VI 1

und wirkt sich praktisch auch nur in ihr aus, während sie im Agglomerationsgebiet von ihrer Aufgabenstellung her keinerlei Bedeutung erlangt. Als weiteres Beispiel ist anzuführen das Kriterium des Flächenbedarfs, das, wie oben aufgezeigt wurde, aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip resultiert.

Bezüglich der Abhängigkeit und Gewichtung der einzelnen raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien wird man von folgender Überlegung ausgehen müssen: Wird die Frage gestellt, wie nun die Kriterien im Raum zu gelten haben, muß man zunächst eruieren, um welche Zone es sich dabei handelt.
Wie sich aus dem oben angeführten Beispiel der Standortförderung ergibt, muß zunächst unterschieden werden, ob das zu beplanende Gebiet in der ländlichen Zone oder im Ballungsraum liegt. Oberstes raumordnerisches und raumplanerisches Kriterium wäre also der Grundsatz der strukturellen Gebietskategorie mit seinen Aussagen, die aus den raumordnungsrechtlichen Normen folgen. Danach wäre weiterhin zu unterscheiden, einmal in das ländliche Gebiet zum anderen in das Ballungsgebiet. Da das Kriterium der Flächenbedarfs sich aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip ergibt, und somit in der Gewichtung unter diesem liegt, ist nun noch zu untersuchen, wie die restlichen drei Prinzipien - zentralörtliches Gliederungsprinzip, Prinzip der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen, Prinzip der Standortförderung - zueinander in Abhängigkeit zu bringen sind, wobei der zuletzt genannte Grundsatz ausschließlich für den ländlichen Raum gilt. Den übrigbleibenden Prinzipien ist gleich, daß sie den Raum in seiner Funktion ansprechen, wobei das zentralörtliche Gliederungsprinzip die Verflechtungen, das Prinzip der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen die Ordnung von Räumen zueinander und untereinander originär anspricht. Durch das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung soll ein Raum

hinsichtlich der funktionalen Verflechtungen aufgrund einer umfassenden Daseinsvorsorge ausgewiesen werden, durch das Prinzip der Entwicklungschwerpunkte und -achsen sind die betreffenden Räume unter den primär wirtschaftlichen Gesichtspunkten der arbeitsteiligen Leistungsgesellschaft zu betrachten und auszubauen. Die Grundlage und Orientierung beider Kriterien ist somit eine andere. Eine gegenseitige Abhängigkeit ist nicht festzustellen.

Aufgrund dieser Überlegungen muß man bei der Gewichtung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze zu folgendem Stufenaufbau kommen[1]: Oberster Grundsatz ist der der strukturellen Gebietskategorien. Von daher muß der Raum in die ländliche Zone und die Ballungszone aufgeteilt werden. Für das l ä n d l i c h e G e b i e t gelten die übrigen Kriterien wie folgt: Gleichrangig nebeneinander stehen das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung, das Prinzip der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen sowie das Prinzip der Standortförderung. Der Grundsatz des Flächenbedarfs resultiert aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip und ist somit diesem untergeordnet. Für das B a l l u n g s g e b i e t ergibt sich folgender Aufbau der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze: Zunächst einmal sind die allgemeinen Aussagen der materiellen Rechtsnormen von Raumordnung und Raumplanung zu beachten. Dem untergeordnet stehen gleichrangig und nebeneinander das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung sowie das Prinzip der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen. Wie im ländlichen Raum ist das Prinzip des Flächenbedarfs dem der zentralörtlichen Gliederung untergeordnet.

- - - - -

1) vgl. Tafel 6 im Anhang.

Die Aussagen der materiellen Vorschriften von Raumordnung und Raumplanung können somit nach der Gewichtung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze bei der Arbeit im und am Raum in der Praxis umgesetzt werden.

5. DAS PRINZIP DER DECKUNGSGLEICHHEIT

Die fünf eben besprochenen allgemeinen raumordnerischen und raumplanerischen Schwerpunktkriterien für die Beplanung des Raumes haben ihre Wirkung auf das zu beplanende Gebiet als Ganzes. Es wurde aufgezeigt, daß die Aussagen der raumordnerischen und raumplanerischen Rechtsnormen sich in Gesamtheit auf diese 5 Grundsätze verteilen lassen. Dies hat die inhaltliche Darstellung der für die Raumordnung und Raumplanung relevanten rechtlichen Vorschriften und der daraus resultierenden allgemeinen Kriterien ergeben.

Nunmehr kann die eingangs gestellte weitere Frage untersucht den, inwieweit eine Verknüpfung von Raumordnung und Raumplanung einerseits und kommunaler Gebietsreform andererseits aufgezeigt werden kann.

Seit dem Bestehen und der Fortbildung der Theorie der zentralen Orte wurde die Frage des Zusammenhangs der Verwaltungsstruktur in ihrer kommunalen verfassungsrechtlichen aber auch staatlichen Auswirkung und der räumlichen Gliederung diskutiert. Die Überlegungen liefen letztlich darauf hinaus, ob nicht der Verwaltungsraum und der Planungsraum zur Deckung gebracht werden sollten (Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum). Folge davon wäre eine Bündelungsfunktion der Verwaltung und ihre Einheit [1]. Dieses originär verwaltungswissenschaftliche Problem ist vor allem im vergangenen Jahrzehnt durch das Vorantreiben von Raumordnung und Raumplanung und die sie auslö-

- - - - -

1) WAGENER, Verwaltungsstruktur, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.2.3., S. 11.

senden Diskussion von damit zusammenhägenden Einzelfragen stark zur Beachtung gelangt.

1964 traf W. WEBER auf dem Deutschen Juristentag in Karlsruhe in seinem Gutachten [1] die Feststellung, daß in der überwiegenden Zahl der Gemeinden die personelle und finanzielle Verwaltungskraft so bescheiden sei, daß sie den heute von der Bevölkerung entgegengebrachten Erwartungen an einen kommunalzivilisatorischen Standort nicht mehr genügen könnten. Es gebe eine drückende Diskrepanz zwischen dem, was den Gemeinden an Aufgaben gerade raumordnungspolitisch relevanter Art zugemutet würde, und was sie in der Tat zu leisten möchten [2]. WEBER empfahl zur Lösung dieses mißlichen Zustandes folgende Maßnahmen: die große Zahl der Klein- und Kleinstgemeinden solle zu Ämtern zusammengefaßt werden, die größeren Gemeinden mit einem gewachsenen Siedlungs-, Verkehrs- und Wirtschaftsraum sollten auch mit diesem Raum eine kommunalverfassungsrechtliche Einheit bilden, was meist nur mit dem Instrument der Eingemeindung erreicht werden könnte. Das Stadt-Umland-Problem könnte durch eine Wiedereinkreisung der kreisfreien Städte beseitigt werden [3]. Als Fazit kann man aus dem Gutachten von WEBER den Schluß ziehen, daß ein kommunalverfassungsrechtliche E i n h e i t der Bildung von Planungs v e r b ä n d e n vorzuziehen sei [4].

---

1) Vortrag von WEBER, in Verhandlungen des 45.DJT in Karlsruhe 1964, Bd. I, Teil 5: "Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?".

2) WEBER, Gutachten 45. DJT, S. 4.

3) WEBER, a.a.O., S. 44-46.

4) so auch WAGENER, Verwaltungsstruktur, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.2.3., S. 8.

Damals wurde das Problem der Deckungsgleichheit noch zu eng gesehen. Es sollte lediglich die Identität von Verwaltungsraum und dem planungsrechtlich dazu zugeordneten Raum erreicht werden. Zwar wurde schon über den Selbstverwaltungsbereich hinaus auch eine solche Deckungsgleichheit für noch zu schaffende Regionen gefordert, man vermißt aber eine Ausbildung des Prinzips der Deckungsgleichheit an der funktionalen Aufgabe eines jeden Gebiets und seinen Zusammenhängen mit anderen Räumen. Ohne Rücksicht auf die kommunalen Grenzen ist ein "Lebensgeflecht" [1] entstanden, Lebens- und Verwaltungsraum decken sich nicht mehr. Der Lebensraum beinhaltet nicht nur den Planungsraum, sondern auch den Wirtschaftsraum, den Versorgungsraum. Aus diesem Grunde müßte die Kette der Gebiete, die zur Deckungsgleichheit gebracht werden sollen, lauten:

Verwaltungsraum =
Lebensraum =
Wirtschaftsraum =
Versorgungsraum =
Planungsraum [2].

Diese Einheit könnte sowohl auf der untersten Stufe der Gebietskörperschaften - den Gemeinden - als auch auf der mittleren - den Kreisen und Regionen - durchgeführt werden, jedenfalls wäre es faktisch möglich, es ist aber zu fragen, ob dies auch wünschenswert und praktikabel wäre [3].

---

1) so WASSERMANN, JR 1964/340, 341.

2) BECKER-MARX, DÖV 1963/328, 329.

3) vgl. auch die Abwägung der Gründe bei WAGENER, Verwaltungsstruktur, a.a.O., S. 10 ff.

Wesentliches Argument für die Deckungsgleichheit ist, daß die eigene Finanzierungsmöglichkeit auch ein guter Garant für die tatsächliche Konkretisierung der Planung sei. Diese Durchführung einer Maßnahme hängt immer wesentlich von der Finanzierungsmöglichkeit ab. Die Gedankenkette - Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung, Kontrolle - basiert aber bezüglich der tatsächlich in Angriff genommenen Vorhaben entscheidend auf einem Zusammenwirken aller Beteiligter. Eine Verwaltung, die in einer Hand plant, entscheidet, finanziert, ausführt und die Kontrolle ausübt, erfüllt die Forderung der Effektivität des Verwaltungshandelns am überzeugendsten. Zudem ist die Überschaubarkeit des finanziell Machbaren bei der Einheit der Verwaltung gegeben. Auch ist als positiv anzuführen, daß die Probleme und Möglichkeiten für eine Planung in den einzelnen Fachbereichen durch eine sinnvolle, an der Notwendigkeit orientierten Rangfolge gemeistert würden. Der Raum wäre insgesamt in seinen vielfältigen Verflechtungen und Lebensbeziehungen für e i n e Verwaltung überschaubar. Vor allem, was den Planungsraum und den Versorgungsraum angeht, wäre eine Variabilität nicht vonnöten, da diese beiden Räume größenmäßig lange Zeit hindurch stabil bleiben [1]. Weiteres wichtiges Argument für die Anwendung des Prinzips der Deckungsgleichheit ist, daß durch die Anpassung des Verwaltungsraumes an den Lebensraum die Verwaltung selbst effektiver arbeiten kann vor allem aus Gründen der Maßstabsvergrößerung und eigenverantwortlichen, nicht auf andere Planungsträger angewiesenen Handelns.

- - - - -

1) Z. B. der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wurde in seinem über 50-jährigen Bestehen nur einmal geringfügig in seinem Gebietszuschnitt geändert.

Gegen diese Deckungsgleichheit wird vielfach angeführt [1], daß die Planungsräume vor allem wegen der Veränderung der Wirtschaftsräume in hohem Grade nach Möglichkeit schnell variabel sein müßten. Ansonsten würde sich die Planung auf die fortlaufende Entwicklung des sozio-ökonomischen Prozesses nicht einstellen können. Dem dynamischen Planungsraum stehe der doch mehr statische Verwaltungsraum gegenüber, bei dem sich ein solcher Anpassungszwang von vornherein nicht ergebe. Dem muß entgegengehalten werden, daß es gerade Aufgabe von Raumordnung und Raumplanung ist, den sozio-ökonomischen Prozeß zu verorten und räumlich zu steuern. Die Dynamik dieses Prozesses soll nicht dazu führen, daß immer der Raum sich - praktisch durch eine restriktive Raumordnung - nachträglich dem Verlauf anpaßt, sondern daß der Raum auf den Gang der Ereignisse eingestellt ist und sie bewußt in die raumordnungspolitisch gewünschten Bahnen leitet durch eine präventive Raumordnung. Für das Prinzip der Deckungsgleichheit spricht weiterhin, daß Raumordnung und Raumplanung wie auch die Fachplanung der Verwaltung eine Fülle von Aufgaben zuweisen, die sie dann auch nach eigener Planung in e i n e m Gebiet durchführen sollte [2].

Es kann somit festgestellt werden, daß das Prinzip der Deckungsgleichheit eine äußerst wünschenswerte und auch praktikable Lösung zur Vermeidung des Auseinanderfallens von Verwaltungs- und Raumstruktur ist. Mit der Befürwortung des Prinzips der Deckungsgleichheit ist jedoch noch keine Aussage über die kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung der in Frage kommenden Gebietskörperschaft gemacht worden. Dazu muß man auch unter-

---

1) vgl. v. UNRUH, Betrachtungen, DÖV 1971/433, 439.

2) KESSLER, Über den Stand der Raumordnung, BB 1964/1438, 1439.

scheiden zwischen den Möglichkeiten in der ländlichen Zone und bei der Lösung des Stadt-Umland-Problems, besonders in den Ballungsgebieten und den Stadtregionen.

5.1. Das Prinzip der Deckungsgleichheit im ländlichen Raum, besonders die Ermittlung der optimalen Einwohnerbereiche für Gebietskörperschaften

Im ländlichen Raum müßte das Verwaltungsgebiet, der Planungsraum der Bauleit- sowie der durch die Fachplanungsgesetze [1] zugewiesenen Planung, der engere Versorgungsraum der Bevölkerung und der für dieses Gebiet charakteristische Wirtschaftsraum zur Deckung gebracht werden. Der Planungsraum der Bauleitplanung hängt einzig und allein von dem größenmäßigen Zuschnitt des Verwaltungsgebietes ab, während beide restlichen Räume originär nicht an feststehende Grenzen gebunden sind. Das System der zentralörtlichen Gliederung im ländlichen Bereich mit seinen Nahversorgungsbereichen kann d i e G r u n d l a g e für eine praktische Durchführung des Prinzips der Deckungsgleichheit sein [2]. Es müßte also der Versorgungsnahbereich des zentralen Ortes mit dem Verwaltungsgebiet über-

---

1) Das Raumplanungsrecht umfasst das Gesamtplanungsrecht und das Fachplanungsrecht. Das Gesamtplanungsrecht ist die Summe der Rechtsnormen, die die überfachliche und gebietsbezogene Gesamtplanung zum Inhalt haben. Das Fachplanungsrecht ist demgegenüber die Summe der Rechtsnormen, die eine rein fachliche, nicht gebietsgebundene Planung regeln. Z.B. sind die Straßengesetze des Bundes und der Länder, die Wassergesetze etc., soweit sie Planungsnormen beinhalten, Fachplanungsrecht. Vgl. dazu im einzelnen: HOPPE, Rechtsschutz, S. 5 Rdnr. 10, S. 7 Rdnr. 15 ff; sowie FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 17-23.

2) WAGENER, Gemeindeverwaltung, AfK 1964/237, 252.

einstimmen. Dies würde zu der Konsequenz führen, daß auch die Planungsbefugnisse sich auf den gesamten Bereich erstrecken würden. Dadurch wären also Verwaltungsraum, Planungsraum und Versorgungsraum jedenfalls theoretisch zur Deckung gebracht. Wenig Schwierigkeiten wird speziell im ländlichen Bereich auch eine Miteinbeziehung des Wirtschaftsraumes bringen. Die ländliche Zone mit der gerade im Nahversorgungsbereich überwiegend land- und forstwirtschaftlich monostrukturierten Wirtschaft, die nur im zentralen Ort bei der Durchführung des Grundsatzes der Verdichtung durch Gewerbe- und Industrieansiedlung durchbrochen wird, hat die spezifischen Probleme des überwiegend industriell strukturierten Wirtschaftsraumes nicht. Man kann also zu dem Schluß kommen, daß der Nahversorgungsbereich der der Kleinzentren unter Einschluß dieser zentralen Orte unterer Stufe das zukünftige Verwaltungsgebiet und damit auch der kleinste Planungsraum sein k a n n . Es wäre dann also die Übereinstimmung der kleinsten Raumeinheit (Nachbereich) mit der untersten Verwaltungsstufe gegeben [1].

Es fragt sich aber, ob diese im theoretischen Ansatz denkbare Lösung auch durchführbar ist. An dieser Stelle ist zu untersuchen, ob sich die Verwaltungsstruktur in praxi mit der Struktur der zentralörtlichen Gliederung in Einklang bringen läßt [2]. Es ist dabei also zum einen die Frage zu beantworten, wie der kommunalverfassungsrechtliche Zuschnitt dieses Verwaltungsgebietes sein sollte. Als mögliche Organisationsformen kommen in Betracht:

---

1) BRENKEN, DÖV 1969/372, 373; BRÜGELMANN/CHOLEWA/v.d.HEIDE, ROG, Bem. IV 2 bb zu § 2 Abs. 1 Nr. 3.

2) zur Ausweisung der Zentralität auf den verschiedenen Stufen vgl. oben unter 4.2.1.

- gemeinsame Fachbeamte, eventuell aufgrund von freien Vereinbarungen oder noch zu schaffenden gesetzlichen Regelungen,
- Verwaltungsgemeinschaften,
- Einzelzweckverbänden,
- Ämterverfassungen,
- Samtgemeinden,
- Großgemeinden als Einheitsgemeinden,
- Großgemeinden mit Ortschaftsverfassung [1].

Zum anderen ist maßgeblich für die Beantwortung dieses Problems, welche Größenordnung im Hinblick auf die Einwohnerzahl ein optimaler, effektiver und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechender Verwaltungsaufbau erfordert aber auch garantiert. Es ist also die Frage zu klären, welche Mindesteinwohnerzahl eine Verwaltungseinheit auf der untersten Stufe zu ihrem Funktionieren benötigt. Gegen diese Bezugsgrößen wird zwar argumentiert, daß entscheidend nicht die Bevölkerungszahl sondern dies Bevölkerungsdichte sein müsse [2], wobei als Beispiele für unterschiedliches Anlegen von Maßstäben das zerklüftete Bergland des Allgäu und das flache Land der Norddeutschen Tiefebene angegeben wird. Dem ist entgegenzuhalten, daß, legt man den Versorgungsnachbereich als territoriale Grundlage dem Idealzustand des Verwaltungsaufbaus zugrunde, der Nahbereich ja nicht nur nach der Bevölkerungszahl, sondern gerade nach der Bevölkerungsdichte abgestimmt wird, denn obwohl die funktionalen Verflechtungen von einer bestimmten Ein-

---

1) WAGENER, Gemeindeverwaltung, a.a.O., S. 253 ff.; LÜCKERT, DVBl 1966/334, 334-335.

2) so LÜCKERT, DVBl 1966/334, 334; ebenso in der Tendenz: THIEME, Magische Zahl, DÖV 1973/442 ff; v. UNRUH, Betrachtungen, DÖV 1971/433 ff.

wohnerzahl abhängig sind, ist dennoch die flächenmäßige Ausdehnung des Nahbereichs dadurch nicht festgelegt. Denkbar ist bei gleicher Bevölkerungszahl von 8.000 Einwohnern ein Bereich von 19 qkm oder von 32 qkm, was im ersten Beispiel eine Bevölkerungsdichte von 444,44, im zweiten jedoch nur von 250 Einwohner pro qkm ausmachen würde. Festliegt durch die Ausbildung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips ja ausschließlich die Verflechtung der Daseinsgrundfunktionen für eine jeweils zu ermittelnde Bevölkerungszahl und nicht für eine Einwohnerdichte. Man kann also grundsätzlich davon ausgehen, daß die Zahl der Bewohner eines Gebietes eine gesunde Basis für die Überlegungen zur Struktur der Verwaltung auf jeder Stufe ist. Lediglich bei einem Abweichen der Bezugsgrößen für die Zentren mit ihren Nahbereichen und den Verwaltungsgebieten wäre an ein Abgehen von der Bemessung nach der Einwohnerzahl zu denken.

Maßgeblich für die Beantwortung der Frage, wieviele Bürger die Verwaltung auf der untersten Stufe haben soll, ist, welche Aufgaben der Administrative gestellt sind und welche Forderungen der Bevölkerung an sie herangetragen werden. Es ist das Verdienst von F. WAGENER, erstmalig aufgrund interdisziplinärer Untersuchungen den Versuch unternommen zu haben, die optimalen Einwohnerbereiche für Verwaltungsaufgaben und ihre Träger zu bestimmen [1]. Die Methode der Quantifizierung, die WAGENER hierfür angewandt hat, geht davon aus, zunächst einmal alle Verwaltungsaufgaben und Verwaltungskomplexe zu erfassen und dann für jede einzelne Aufgabe Richtwerte zu ermitteln, die ein "Verhältnis zwischen der wahrzunehmenden

---

1) WAGENER, Neubau der Verwaltung, hier bes. S. 328 ff; vgl. eine Kurzfassung dieser Methode bei THIEME, Magische Zahl, DÖV 1973/442, 443-444.

Aufgabe und der Bevölkerungszahl des Verwaltungsbezirks" festlegen [1]. Durch diese Richtwerte müssen sich mit einem gewissen Spielraum nach oben oder unten oder nur mit der Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl die optimalen Einwohnerbereiche bestimmen lassen. Bei der Festlegung dieser Bereiche spielt selten nur ein Maßstab eine Rolle, vielmehr werden folgende grundsätzlichen Aspekte der Bereichsbestimmung zu berücksichtigen sein:

- Die Zahl der Benutzer oder Betreuten,
- die Zahl der einzusetzenden Spezialisten,
- die Notwendigkeit von Arbeitsgruppen (Teams),
- die Notwendigkeit von Einsatzeinheiten,
- betriebswirtschaftliche Überlegungen oder
- Längen und Flächen.

Weiterhin müssen nach WAGENER die Aufgaben g e b ü n d e l t werden, was nach der Bestimmung der Mindest- und Höchsteinwohnerzahl für jede Verwaltungsaufgabe in Bezug auf den Zahlenwert und der Aufgabenverwandtschaft festzulegen ist [2]. Dabei sind insbesondere die Funktionszusammenhänge zwischen den Aufgabenbereichen sehr stark zu berücksichtigen. Das Problem der Bevölkerungsdichte spielt bei der Entscheidung über den optimalen Verwaltungsaufbau eine weniger wichtige Rolle, da die zunehmende Mobilität der Bevölkerung durch die Motorisierung auf größere Entfernungen sich nicht nachteilig auswirkt, dennoch kann eine geringe Verdichtung für die Organisationsüberlegungen ein erschwerendes Element sein [3].

---

1) WAGENER, a.a.O., S. 329 ff.

2) WAGENER, a.a.O., S. 331.

3) WAGENER, a.a.O., S. 332.

Wichtigeres Kriterium für den Verwaltungsaufbau ist aber die Wertigkeit der Verwaltungsaufgaben im Verhältnis zueinander, also die Frage ihrer Bedeutung im Rahmen der Gesamtverwaltung. Dabei sind besonders die infolge der technischen Entwicklung wahrscheinlich an Bedeutung zunehmenden Verwaltungsaufgaben verstärkt zu berücksichtigen, während auf der anderen Seite auch ein Rückgang spezifischer Aufgaben zu verzeichnen sein wird [1]. Letztes Mittel zur Quantifizierung und Ausweisung des optimalen Verwaltungsaufbaus mit der ihm zukommenden Bevölkerungsgröße ist die Bildung des arithmetischen Mittels für die Mindest- und Höchstwerte je nach Bewertung der Bündelungen der Aufgabenliste. Diese Mittelwertbereiche sind aber noch auf mögliche Verschiebungen innerhalb der Größenordnung aufgrund des Einsatzes technischer Verwaltungsmittel zu überprüfen [2]. Im Anschluß daran sind die optimalen Einwohnerbereiche für Gemeinden, Kreise, Bezirksverwaltungen, Regionalverwaltungen und Länder ausgewiesen.

Die A u f g a b e n l i s t e der öffentlichen Verwaltung auf der G e m e i n d e ebene enthält die Auswahl folgender Aufgaben und Einrichtungen:

- In der leistenden Verwaltung: Bauleitplanung, Grund- und Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Kindergarten, Spielplatz, Sportplatz, Turnhalle, Lehrschwimmbecken, Freibad, Hallenbad, Wasserversorgung, Abwasserklärung und Kanali-

---

1) WAGENER, a.a.O. S. 332, führt dazu für die zunehmende Verwaltungstätigkeit den Bau und die Unterhaltung von Regionalflughäfen, für sich verringernde Verwaltungstätigkeit die Lastenausgleichsaufgaben als Beispiele an.

2) WAGENER, a.a.O., S. 332-333.

sation, Gemeindeschwesternstation, Altenheim,Bücherei, Abfallbeseitigung, Gemeindestraße, Wirtschaftswege, Gewässerunterhaltung, Friedhof;

- in der ordnenden Verwaltung: Standesamt, ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Feuerwehr, Katastrophenschutz;
- in der Sonderverwaltung, Gerichte: Amtsgericht [1].

Für die Ebene der K r e i s e und k r e i s f r e i e n S t ä d t e sind folgende Aufgaben und Einrichtungen gegeben:

- In der leistenden Verwaltung: Kreisplanung, Sonderschule, Realschule, Gymnasium, Berufsschule, Hallenbad, überörtliche Wasserversorgung, Nahverkehrsbetrieb, Krankenhaus, Großmarkt, Schlachthof, Sparkasse, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Theater, Lastenausgleich, Wirtschaftsförderung, Erholungsgebiete, Landesplätze, Gewässerunterhaltung, Kreisstraßen;
- in der Ordnungsverwaltung: Straßenverkehrsverwaltung, Lebensmitteluntersuchung, untere Bauaufsicht, ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Kommunalaufsicht, Volksschulaufsicht, Polizei, Naturschutz, Landschaftsschutz;
- in der Sonderverwaltung, Gericht: Finanzamt, Veterinärverwaltung, Kataster- und Vermessungsverwaltung, Arbeitsamt, Gesundheitsamt, Ortskrankenkasse, Gewerbeaufsichtsamt, Wehrverwaltung, Amtsgericht.

Für die Ebene des B e z i r k s und der R e g i o n sind folgende Aufgaben und Einrichtungen notwendig:

- In der leistenden Verwaltung: Regionalplanung, Sonderschule für Gehörlose, Blindenbildungsanstalt, Jugend-

---

1) WAGENER, a.a.O. S. 334, Übersicht 23.

psychiatrischen Klinik, Erziehungsheim,Landespflegeanstalt, Spezialkrankenhaus, Landeskrankenhaus, Wirtschaftsförderung, Naturpark, Regionalflughafen, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landesplanung, Raumordnung;

- in der ordnenden Verwaltung: Höhere Bauaufsicht, Vermessungsverwaltung der Mittelinstanz, ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten, Enteignung, Kommunalaufsicht, Aufsicht über innere und äußere Schulangelegenheiten, Förderungsmittel, Polizei, Höhere Gewässeraufsicht;
- in der Sonderverwaltung, Gerichte: Wehrverwaltung, Bundesbahndirektion, Oberpostdirektion, Landgericht, Oberlandgericht, Verwaltungsgericht.

Auf der Ebene des L a n d e s sind folgende Aufgaben und Einrichtungen zu erwarten:

- In der leistenden Verwaltung: Universität, Hochschule, Wirtschaftspolitik, Landstraßen, Bundesstraßen, Bundesautobahnen, Verkehrsflughafen;
- in der ordnenden Verwaltung: Landesjugendamt;
- in der Sonderverwaltung, Gericht: Wehrverwaltung, Landesarbeitsamt, Rundfunk und Fernsehanstalten, Oberverwaltungsgericht.

Die Einwohnerbereiche hat WAGENER nun b e s t i m m t - w
sich auch aus der Aufstellung oben schon ergibt - einmal aus
der Zahl der Benutzer oder Betreuten [1], zum anderen nach de
Zahl der einzusetzenden Spezialisten [2], zum dritten nach de

- - - - -

1) WAGENER, a.a.O., S. 336-371.

2) WAGENER, a.a.O., S. 371-378.

Notwendigkeit von Arbeitsgruppen (Teams) [1], zum vierten nach der Notwendigkeit von Einsatzeinheiten [2], zum fünften nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen [3], zum sechsten nach Längen und Flächen [4].

Im Anschluß daran stellt WAGENER die tatsächliche Liste der Mindest- und optimalen Einwohnerbereiche für Verwaltungsaufgaben nach der Bevölkerungszahl auf [5], die zum Beispiel auf dem Schulsektor erfordert für Grundschulen eine Bevölkerungszahl von 2.000, für Hauptschulen von 13.500, für Sonderschulen von 26.000, für Realschulen von 35.- 70.000, für Gymnasien von 37. bis 75.000, für Sonderschulen für Sehbehinderte von 1.200.000 bis 3.000.000, für 5 Sonderschulen für Gehörlose von 4.000.000 bis 6.000.000 und für Hochschulsysteme mit 3 bis 6 Universitäten und 2 bis 4 Technischen Hochschulen eine Bevölkerungszahl von 4.400.000 bis 14.400.000. Daraus und aus der Bewertungsziffer nach der Bedeutung der Aufgaben in der Gesamtverwaltung sowie aus der Bewertungsziffer nach mittlerer Zukunft der Verwaltungsaufgabe wird nach den beiden letzten Maßstäben der gewogene Durchschnitt der Mindesgrößenordnung errechnet. Daraus unter Hinzuziehung der jeweiligen Bevölkerungsdichte ergibt sich, daß l ä n d l i c h e G e m e i n d e n für ihre Aufgabenerfüllung einen optimalen Einwohnerbereich von mindestens 7.000 Menschen haben müssen, M i t t e l s t ä d t e von mindestens 40.000 und k r e i s -

---

1) WAGENER, a.a.O., S. 378 - 424.
2) WAGENER, a.a.O., S. 424 - 432.
3) WAGENER, a.a.O., S. 432 - 449.
4) WAGENER, a.a.O., S. 449 - 462.
5) WAGENER, a.a.O., S. 463 ff, Übersicht 36.

freie Großstädte von mindestens 200.000 [1]. Kritiker der Methode von WAGENER, vor allem in jüngster Zeit THIEME [2], argumentieren, daß starre Zahlen für die Größenordnungen von Einwohnerbereichen wenig sinnvoll und nahezu willkürlich seien [3], da WAGENER zwar vom Grundsatz der Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft ausgehe, dies jedoch nicht die Grundlage sachgerechter und aussagefähiger Entscheidungen im Einzelfall sein könne, da wesentlich für die Leistungsfähigkeit gerade im großstädtischen Bereich der Status einer kreisfreien oder -angehörigen Gemeinde sei. Praktisch läuft die gesamte Kritik darauf hinaus, daß ein starres Maßstabszahlengerüst nicht wünschenswert ist, son-

---

1) WAGENER, a.a.O., S. 504 Übersicht 51; diese Zahlen sind auch nach Überprüfung der gefundenen Werte für den Einsatz technischer Verwaltungsmittel (S. 483 - 405) gleichgeblieben, während die Zahlen auf den übrigen Verwaltungsstufen leicht differieren. Übersicht 47, S. 482 mit Übersicht 51, S. 504. Für die übrigen Verwaltungsebenen setzt WAGENER unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte - dB - (200/300 E/qkm) einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte - uB - (weniger als 200 E/qkm) und einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte - üB - (mehr als 300 E/qkm) folgende Bereiche mit Mindest- und Höchstzahlen fest: Für Kreise: 170.000 - 380.000 für dB, 130.000 - 280.000 für uB, 210.000 - 480.000 für üB; für Teilregionen: 800.000 - 1.500.000 für dB, 600.000 - 1.100.000 für uB, 1.000.000 - 1.900.000 für üB; für Regional- und Bezirksverwaltungen: 2.800.000 - 5.300.000 bei dB, 2.100.000 - 4.100.000 bei uB, 3.500.000 - 6.300.000 bei üB; für Länder: 8.000.000 - 14.000.000 bei dB, 6.000.000 - 10.000.000 bei uB, 10.000.000 - 17.000.000 bei üB. Die Bevölkerungsdichte für die BRD beträgt durchschnittlich gemäß dem Ergebnis der Volkszählung vom 27.5.1970 244 E/qkm. (Quelle: Statistisches Jahrbuch 1973, S. 34 unter 1.)

2) THIEME, Magische Zahl, DÖV 1973/443 ff m.w.N.

3) THIEME, a.a.O., S. 444.

dern daß jeweils immer eine Einzelfallentscheidung getroffen werden müßte. Dazu ist generell zu sagen, daß, mag man die Methode von WAGENER billigen oder nicht, ein Fortschritt durch reine Einzelfallentscheidungen nie oder nur äußerst langsam eintreten wird, weil die Überprüfung gerade im Blickwinkel der funktionalen Zusammenhänge und Verflechtungen von dem Zeitablauf überrollt werden wird. Weiterhin kann man THIEME nicht zustimmen, wenn er ausführt [1], daß WAGENER die durch die Methode der Quantifizierung gefundenen Ergebnisse durch weitere Überlegungen und Rechenoperationen praktisch manipuliert. Das Verständnis der Methode von WAGENER muß darin liegen, daß die durch die Quantifizierung gewonnenen Werte durch eine Art Hochrechnung aus der Verwaltungserfahrung heraus einen großen Effektivitäts- und Wahrscheinlichkeitsgrad erlangen. Zudem sind die Schwellen - sowie auch die Minimal- und Maximalwerte - jeweils k e i n e s t a r r e n Z a h l e n , sondern müssen als R i c h t w e r t e verstanden werden, die zukünftig verfeinert oder auch korrigiert werden können und müssen, jedoch vermag bis heute kein anderes Bewertungsschema eine so vielfältige Aussage über den Verwaltungsaufbau zu machen [2]; speziell die dafür infrage kommende Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt zu wenig funktionale Zusammenhänge als vielmehr verstärkt rein betriebswirtschaftliche Überlegungen. WAGENER'S Methode sollte nur als e i n e M ö g l i c h k e i t zur Verbesserung der Verwaltungsstruktur aufgefaßt werden, sie soll aber nicht die Auszeichnung einer alleinigen, unkritisch übernommenen Richtschnur für zukünftiges Handeln bekommen.

- - - - -

1) THIEME, a.a.O., S. 445.

2) so auch nachher im Ergebnis THIEME, a.a.O., S. 446.

Diese Überlegungen müssen nun auf das Prinzip der Deckungsgleichheit projiziert werden. Als Grundlage wurde vom Nahbereich des zentralen Ortes unterschiedlicher Stufe ausgegangen. Nimmt man davon die Ausstattung der Gemeinden heraus und setzt man diese in eine Relation zu dem Verwaltungsaufgabenkatalog von WAGENER, dann stellt man bis auf geringfügige Abweichungen folgende Übereinstimmung fest: zentraler Ort unterster Stufe (Kleinzentrum) = ländliche Gemeinde mit mindestens 7.000 Einwohnern, zentraler Ort mittlerer Stufe (Mittelzentrum) = Mittelstadt mit mindestens 40.000 Einwohnern. Eine Deckungslgeichheit zwischen dem zentralen Ort und seinem Nahbereich und dem Gebiet der Verwaltungskörperschaft kann also unter den gleichen optimalen Voraussetzungen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips und der Verwaltungswissenschaft hergestellt werden. Man kann somit die Aussage machen, daß die Abstufung der zentralen Orte Hand in Hand geht mit den optimalen Einwohnerbereichen für den Verwaltungsaufbau, wobei beide - Prinzip der zentralörtlichen Gliederung und die Quantifizierungsmethode für den Verwaltungsaufbau - variabel genug sind - das Erstere durch die Haupt- und Zwischenstufen, die Letztere durch die Richtwertzahlen -, daß in praxi eine ausgewogene räumliche Struktur aufgrund der funktionalen Verflechtungen in Einklang stehen kann mit einer optimalen Verwaltungsstruktur. Damit ist eigentlich auch schon im Ansatz die Lösung der Frage gefunden, welche kommunal-verfassungsrechtliche Ausgestaltung nun diese aus der Durchführung des Prinzips der Deckungsgleichheit gewonnenen Gebietskörperschaften haben sollten. Man muß zu dem Ergebnis kommen, daß Einheits-[1] oder Großgemeinden mit Ortschaftsverfassung[2] die klarste und straffste Lösung sein

---

1) so wohl GOLZ, DÖV 1967/193, 196.

2) WAGENER, Gemeindeverwaltung AfK 1964/237, 256.

werden. Gegen die kommunalverfassungsrechtlichen Möglichkeiten der gemeinsamen Fachbeamten, der Verwaltungsgemeinschaften, Einzelzweckverbände, Ämterverfassungen und Samtgemeinden spricht das Argument, daß dadurch weder dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip noch der optimalen Verwaltungsstruktur Genüge getan wird, da im Hinblick auf die Gebietskörperschaftsgrenze, die Raumstruktur und praktisch auch die Verwaltungsstruktur nur sehr unwesentliche Änderungen vorgenommen werden können. Die Gemeinde bleibt bestehen, nur z.B. die Amtsverwaltung tritt - soweit noch nicht vorhanden - hinzu. Praktisch wäre dies nur ein Überstülpen eines Verwaltungszwischenbaus unterhalb der Kreisverwaltung. Dies geschähe jedoch grundlos, da es der Aufgabenkatalog für den Verwaltungsaufbau nicht verlangt, das mögliche Konkurrenzverhalten gerade in der Planung und Investition zwischen den einzelnen Gemeinden würde nur überdeckt. Verwaltungspolitisch sind alle fünf weiteren Möglichkeiten unerwünscht [1]. Aus der Forderung, eine Verwaltung für einen Raum, bleiben aber nur die Einheitsgemeinde oder die Großgemeinde mit Ortschaftsverfassung übrig. Für die Einheitsgemeinde spricht, daß dieser Typ, der ursprüngliche, vom Gesetzgeber in den Gemeindeordnungen festgelegt ist; weiterhin, daß dadurch dem Prinzip der Deckungsgleichheit in jeder Beziehung vollauf Genüge getan ist - e i n Versorgungsbereich, e i n e Gemeindevertretung, e i n e Verwaltung mit ihrem Aufgabenkatalog.

Auf der anderen Seite darf aber der Nachteil nicht übersehen werden, daß ein erheblicher Demokratieverlust eintritt, dadurch, daß die Anzahl der ehrenamtlichen, aktiv politisch tätigen Mit-

---

1) so auch die Sachverständigenkommission NW, Gutachten A, S. 29 - 35.

bürger prozentual stark schrumpft. Wenn beispielsweise in [1] vier bisher bestehenden Gemeinden mit je 2.500 Einwohnern insgesamt 52 Mitbürger Vertreter der Bürger in den einzelnen vier Gemeinderäten sind, so wären es bei der Bildung einer Einheitsgemeinde nunmehr nur noch 27, ein Rückgang um 51,9 %. Diesen Demokratieverlust, mit dem vor allem der politische Gestaltungswille, der gerade in kleineren Gemeinden besteht, verlorengeht, kann man auffangen durch die Bildung von Großgemeinden mit Ortschaftsverfassung [2]. Das neue Gemeindegebiet wäre untergliedert in die Bezirke oder Ortschaften der ehemals bestehenden Gemeinden, in denen Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen für die Erledigung bestimmter, das Bezirksgebiet betreffender Aufgaben gebildet werden [3]. Je nachdem, wie stark nun der neue Gemeinderat die Bezirksausschüsse und Verwaltungen ausstattet, wird sich eine - auf keinen Fall sehr geringe -

---

1) § 3 Abs. 2 a des Gesetzes über die Kommunalwahl im Lande Nordrhein-Westfalen - Kommunalwahlgesetz - i.d.F. v. 12.12.1968 (GV NW 1968/480).

2) rechtlich möglich nach § 13 Abs. 1 S. 1 nwGO.

3) vgl. § 13 Abs. 2 nwGO;
In Nordrhein-Westfalen ist das Problem der Bildung und praktischen Ausgestaltung der Bezirksausschüsse in der letzten Zeit im Hinblick auf eine Novellierung der Gemeindeordnung stark diskutiert worden. Auch der Verfassungsgerichtshof hat dazu Stellung genommen: vgl. VGH NW, U.v. 2.11.1973 - 17/72 - (Sennestadt-Urteil), A.U. S. 31 ff: "Sollte sich in den neugegliederten Gebieten des Landes herausstellen, daß die Bezirksausschüsse die ihnen zugedachte Funktion, die aktive Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik zu erhalten, in ihrer jetzigen Form und Zusammensetzung nicht wirksam genug erfüllen können, wird es Aufgabe des Gesetzgebers sein, dem in gebührender Weise - etwa durch eine Änderung der Gemeindeordnung - Rechnung zu tragen, um sicherzustellen, daß die in den anhängigen Gesetzgebungsverfahren dazu verlautbarten Zielvorstellungen erreicht werden." (s. S. 32); s. auch STÜER, KommpolBl 1973/1112, 1114 ff.

Minimierung des Verlustes an Demokratie zeigen. Ohne den jeweils konkreten, praktischen Fall zugrunde legen zu können, ist es nicht möglich, an dieser Stelle abschließend zu sagen, ob nun die Einheitsgemeinde oder die Gemeinde mit Ortschaftsverfassung die kommunalverfassungsrechtlich bessere Lösung für den Nahbereich und den mittelzentralen Verflechtungsbereich wäre. Gewichtige Gründe sprechen allerdings dafür, der Gemeinde mit Ortschaftsverfassung den Vorzug zu geben.

5.2. Das Prinzip der Deckungsgleichheit im Agglomerationsraum

Das Prinzip der Deckungsgleichheit der Raum- und Verwaltungsstruktur ist also im ländlichen Raum relativ einfach durchzuführen, da die Anforderungen der Strukturmerkmale sich weitgehend decken. Sowohl die kleinste Raumeinheit, der Nahbereich, als auch die nachfolgende, der mittelzentrale Verflechtungsbereich, lassen sich räumlich und verwaltungstechnisch zur Kongruenz bringen. Zwar bringt das zentralörtliche Gliederungsprinzip keine ähnlich stabilen funktionalen Grenzen hervor, wie es die rein territorialen Gemeindegrenzen sind, jedoch kann zumindest annähernd eine Kongruenz zwischen Lebens- und Verwaltungsraum auf dieser Basis erreicht werden. Zu untersuchen ist nun, ob auch die danach folgende räumliche Einheit, das Oberzentrum, mit der Verwaltungsstruktur, die allgemein für die Großstädte angenommen werden kann, zur Dekkung zu bringen ist. Hierbei ist grundsätzlich die Frage der Lösung des Stadt-Umland-Problems angesprochen.

5.2.1. Das Stadt-Umland-Problem, insbesondere die Stadtregion

Es besteht eine entscheidende kommunal- und auch raumstrukturelle Divergenz zwischen der Stadt und ihrem Umland, jedoch tritt dies erst ab einer gewissen Größenordnung der Stadt in Kraft. Von der Entwicklung her gesehen wurde dieses Problem hervorgerufen durch den Verdichtungsprozeß, ausgegangen zum einen durch den Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft und dem daraus resultierenden Auffüllungsprozeß in den heutigen Großstädten - Punktverdichtung -, sowie zum anderen durch eine zweite Phase, diesmal aber der flächenmäßigen Ausweitung - Flächenverdichtung - [1]. Der Funktionswandel der durch beide Formen der Verdichtung betroffenen Kommunen hat eine Kluft zu dem immer noch überwiegend agrarisch strukturierten Umland geschaffen. Die Raumstruktur hat sich funktional sehr stark geändert sowohl im Hinblick auf die Stadt selbst als auch in bezug Stadt-Umland, die kommunale Struktur ist jedoch in der Stadt und im Umland unverändert geblieben [2]. Funktionale

---

1) PARTZSCH, Struktur der Verdichtungsräume, Info-Briefe für Raumordnung, Nr. R 2.3.1, S. 8; Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3110; BOUSTEDT, in Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bad. III, Sp. 3207, spricht diese beiden Prozesse terminologisch anders an: Der erste ist der Agglomerationsprozeß, der zweite der Metropolisationsprozeß; in der Sache ist aber nichts wesentlich anderes damit ausgesagt.

2) lediglich im Raum Ruhrgebiet, in Hamburg und in Groß-Berlin wurden Gebietsänderungen in den 20-er und 30-er Jahren vorgenommen. Seither ist die Kommunalstruktur überwiegend gleichgeblieben. Vgl. zur Neugliederung in den ehemaligen Provinzen Rheinland und Westfalen während der Jahre 1926 - 1929: HOPPE/RENGELING, S. 11 - 12.

Verflechtungen und Zusammenhänge werden durch die jetzt existente Verwaltungsstruktur nicht berücksichtigt. Wohn-, aber auch Industrie- und Gewerbeflächen sind vielfach an den Stadtrand oder in das nähere Umland herausgeschoben worden, da die Stadt selbst keine Standorte dafür mehr zu bieten hatte. Dadurch sind raumfunktionale Probleme entstanden, wie z.B. die Pendlerbewegungen, die erhöhten Anforderungen an den öffentlichen Nahverkehr und den Straßenbau, stärkere Belastung der Umwelt durch Immissionen. Dies alles kennzeichnet das Stadt-Umland-Problem. Zur Lösung dieses Problems ist jedoch zunächst die Frage zu beantworten, welche Strukturkriterien die Stadt bzw. das Umland kennzeichnen, wo der Schwellenwert, der diese Diskongruenz entstehen läßt, wo die Grenze verläuft und welche raumstrukturellen Betrachtungsmöglichkeiten sich anbieten.

Entscheidend wird als Grundlage die Beantwortung der Frage des Schwellenwertes sein, von dem ab eine Konfliktstellung zwischen Stadt und Umland ausgelöst wird. Die Entstehung eines Stadt-Umland-Verhältnisses hat nur eine gewisse Größenordnung der Stadt zur Voraussetzung, da die Merkmale des Umlandes strukturell jeweils gleichgelagert sind. Legt man als weitere Prämisse das zentralörtliche Gliederungsprinzip zugrunde, dann muß festgestellt werden, daß im unteren und auch im mittelzentralen Bereich eine Kongruenz im funktionalen Zusammenhang und in den Verflechtungen der zentralen Orte unterer und mittlerer Stufe mit ihren jeweiligen Nahbereichen besteht. Die Ausrichtung dieser Gemeinden oder Städte erfolgt ausschließlich auf die sie umgebenden Nah- bzw. mittelzentralen Bereiche, eine Polarisation der Kräfte der Stadt für sich selbst tritt bei beiden Gliederungen noch nicht ein. Bei Oberzentren aber ist wegen der vielfältigen Funktionen für das

engere und weitere Umland als auch wegen des Eigenlebens der Städte dieser Größenordnung ein echtes Stadt-Umland-Verhältnis festzustellen. Als Schwellenwerte wird man eine Größenordnung von Städten ab 100.000 Einwohnern - gleichzusetzen den Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums oder kleinerer Oberzentren - ansetzen müssen [1]. Bei Erreichung etwa dieses Wertes wird ein aus den funktionalen Verflechtungen und der eigenständig orientierten Struktur der Stadt zu begründendes Stadt-Umland-Verhältnis entstehen. Durch einen verstärkten Metropolisationsprozeß kann dieses zunächst rein wertneutrale Verhältnis zu einem Spannungsverhältnis führen, ausgelöst dadurch, daß die sozio-ökonomische Raumeinheit von Stadt und Umland sich bildet, demgegenüber aber die früher vorhandene Identität der Siedlungseinheit mit der Gebietskörperschaft zunehmend auseinanderbricht. Die Raumeinheit umfaßt Stadt und Umland als ein funktionales und strukturelles Gebilde, während ein Konglomerat verschiedener Selbstverwaltungskörperschaften der Stadt und der Umlandgemeinden mit unterschiedlichem, oft gegensätzlichen Interessenlagen dem entgegensteht. Das Stadt-Umland-Problem bedeutet also die fehlende Kongruenz zwischen dem entstandenen Siedlungsraum und der mit diesem Raum identischen Verwaltungseinheit. Dies ist ausschließlich ein Vorgang des Ballungsraumes als sozio-ökonomischer Raumeinheit, deren entscheidende Merkmale zum einen eine erhebliche Größe und Verdichtung, zum anderen eine stark ausgeprägte soziale und wirtschaftliche Verbundenheit von Stadt und Umland sind [2].

Es reicht jedoch nicht aus, daß als alleiniges Kriterium für die Bestimmung des Stadt-Umland-Bereiches nur eine Bevölkerungszahl ab 100.000 aufwärts angegeben wird. Damit würde man

---

1) so auch Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3441.

2) Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III,

den funktionalen Verflechtungen, resultierend aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip als Grundlage der Raumstruktur, nicht gerecht. Aus der landeskundlich -geographischen Forschung sind mehrere Ansätze der intensiveren, inneren Beleuchtung dieser Bereiche gekommen, deren wohl hervorragenster und in Vergangenheit und Gegenwart meistdiskutierter Ansatz der Begriff der S t a d t r e g i o n von BOUSTEDT ist [1]. In Anlehnung an die amerikanischen "metropolitan areas", die CAROL und WEBER aus dem Gegensatz Stadtregion-Landregion entwickelt hatten [2], prägte er 1953 zum ersten Male den deutschen Begriff Stadtregion [3], der rein deskriptiv gesetzt war an Hand von sieben Daseinsgrundfunktionen: Wohnen, Arbeiten, Sich-Versorgen, Sich-Bilden, Sich-Erholen, am Verkehr Teilnehmen, in der Gemeinschaft Leben. Zur Stadtregion wurden nach dieser Konzeption alle Gemeinden im Umland größerer Städte gezählt, deren Einwohner in der überwiegenden Zahl nichtlandwirtschaftlichen Berufen nachgehen und von denen wiederum der überwiegende oder zumindest ein erheblicher Teil seine Existenzgrundlage in den Arbeitsstätten der Kernstadt hat [4]. Es sollen somit an d r e i K r i t e r i e n die Stadtregionen gemessen werden:

---

1) Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XIV, Hannover 1960, auf der Basis der Volkszählung von 1950; ders. auf der Basis der Volkszählung von 1961, Bd. XXII, Hannover 1967.

2) CAROL/WEBER S. 104 ff.

3) BOUSTEDT, Stadtregion, AllgStatistikArchiv, Bd. 37, S. 13 - 26.

4) BOUSTEDT, Stadtregion - Bedeutung, DÖV 1963/797, 799.

1. Bevölkerungsdichte
2. Grad der nicht landwirtschaftlichen Berufstätigen
3. Pendlerbilanz [1].

Die Stadtregion ist also aufgebaut auf den Strukturmerkmalen Arbeiten und Wohnen sowie auf dem Verflechtungsmerkmal Verkehr und gliedert sich in vier Zonen:

1. Kernstadt,
2. Ergänzungsgebiet,
3. Verstädterte Zone,
4. Randzone.

Darum herum liegt das Umland. Kernstadt und Ergänzungsgebiet bilden das Kerngebiet, Ergänzungsgebiet, verstädterte Zone sowie Randzone sind die Außenzone und die verstädterte Zone mit Randzone ist die Umlandzone [2]. Mit Hilfe statistischer Schwellenwerte werden nun diese einzelnen Zonen aufgrund der drei Kriterien gebildet und so eine statische Raumeinheit geschaffen [3]. Durch

---

1) so auch STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 5.

2) vgl. die schematische Darstellung der Stadtregion in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XXII, S. 8; Daten zur Raumplanung, II. D. 5.1; Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung Bd. III, Sp. 3210.

3) von BOUSTEDT, zu beachten ist, daß diese Werte bei beiden Untersuchungen (1950 und 1961) konstant geblieben sind; vgl.: Forschungs- und Sitzungsberichte, a.a.O., S. 9 Tabelle 1 und Ausführungen S. 10 erster Satz unter IV; Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3209 - 3210, Tabelle 1; Daten zur Raumplanung, II. D. 5.2; auf eine detaillierte Darlegung darf verzichtet werden, da dies, wie sich aus dem folgenden ergibt, nicht wesentlich ist.

diese Abgrenzungskriterien wurden für das Jahr 1961 insgesamt 68 Stadtregionen mit ihren entsprechenden Zonen ausgewiesen [1]. Obwohl BOUSTEDT mit dem Begriff der Stadtregion eigentlich nie eine planerische Absicht verbunden hat [2], will er dennoch die Stadtregion mit einer normativen Bedeutung verstanden wissen im Sinne eines zu ordnenden Raumes [3]. Ausdrücklich wendet er sich dagegen, sie sei zum Zwecke der Verwaltungsneugliederung geschaffen, geschweige denn geeignet [4]. Es ist jedoch in der Theorie verlockend über eine solche räumliche Einheit auch das Netz eines eingliedrigen Verwaltungsaufbaus zu werfen, der Gleichklang zwischen Raumordnung und kommunaler Struktur wäre hergestellt, die Sythese zwischen beiden ist das petitum [5], eine administrative Adäquation zum Lebensraum wäre erreicht [6].

Jedoch ist gerade die Stadtregion eine falsche raumstrukturelle Grundlage für den Verwaltungsaufbau einer Großstadt, eines Oberzentrums [7]. Dies ist einmal daraus zu erkennen, daß überhaupt der Begriff der Stadtregion, wie er sich aus der obigen Darstellung ergibt, ein nicht taugliches

---

1) vgl. die Karte als Beilage zum Forschungs- und Sitzungsbericht, Bd. XXII, a.a.O.; die Zahl der für das Jahr 1961 ausgewiesenen Stadtregionen stieg gegenüber 1950 um 12; in NRW liegen insgesamt 13: Minden, Herford, Bielefeld, Paderborn, Münster, Hamm, Rhein-Ruhr, Rheydt/Mönchengladbach/Viersen, Aachen, Düren, Bonn Siegburg, Lüdenscheid und Siegen.

2) so ausdrücklich BOUSTEDT, Stadtregion-Bedeutung, DÖV 1963/797, 800.

3) BOUSTEDT, Entwicklung, AfK, 1962/179 ff.

4) BOUSTEDT, Stadtregion-Bedeutung, a.a.O., 800.

5) HAARMANN, DVBl 1964/722, 722.

6) BECKER-MARX, DÖV 1963/328, 329.

7) so ausdrücklich: HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 35; HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Unna, S. 38 ff, 40.

Mittel zur Ausweisung verstädterter Räume ist. Rein statistische Erwägungen können der Vielschichtigkeit der funktionalen Verflechtungen und Zusammenhänge der Stadt mit dem Umland oder ihrer Region in keiner Weise gerecht werden. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip als Grundlage der räumlichen Ordnung wird dabei völlig unbeachtet gelassen, und auch die Merkmale der Ausweisung der Stadtregion und ihrer Zonen entbehrt eines logischen, inneren Zusammenhangs. So ist als Beispiel der Anteil der landwirtschaftlichen oder nicht landwirtschaftlichen Erwerbspersonen für die Angabe des Grades der Verstädterung ein "denkbar ungeeignetes Mittel zur Ausweisung verstädterter Räume" [1], da die Zahl der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft ständig im Rückgang begriffen ist [2]. Wird mit der Stadtregion ein Raum erfaßt, in dem, wie ISBARY es formuliert hat, das Phänomen "Stadt" weit über die administrativen Grenzen städtischer Kommunen besonders intensiv wirksam ist [3], so kann eine rein statistische Betrachtungsweise diesem Raum nicht gerecht werden. LANGE und ISBARY weisen zu Recht darauf hin, daß die zentralen Funktionen der Kernstadt nicht berücksichtigt werden und deshalb eine rein künstliche Grenze zwischen der Stadt und dem sogenannten ländlichen Raum durch die Annahme der Kriterien der Stadtregion gezogen würde [4]. Die Stadtregion ist keine strukturelle Region, die auf Betrachtungsweise gleichartiger

---

1) STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 13.

2) vgl. dazu Statistisches Jahrbuch 1973, S. 170 dort die Tabelle.

3) ISBARY, Gliederung des Bundesgebietes, DÖV 1963/793, 795.

4) LANGE, S. 17; ISBARY, Region, S. 85.

oder ähnlicher Strukturen gerichtet ist, sondern eine funkionale Region, in der unabhängig von ihrem statischen Gefüge eine räumliche Einheit auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung mit den wechselseitigen Verflechtungen gebildet wird [1]. Sie setzt sich zusammen aus "verschieden strukturierten und sich ergänzenden Teilräumen, die in ihrer Bindung auf einen den Kernraum der Region bildenden Zentralort bezogen sind" [2]. Aus dieser unterschiedlichen Verflechtungsintensität erwächst ein ständiger Veränderung unterliegendes System, d.h. die Stadtregion kann als eine dynamische Raumeinheit bezeichnet werden. Verwendet man diese Zielvorstellungen nun für die Begriffsbestimmung, dann ist nach STEINBERG [3] die

S t a d t r e g i o n ein Raum, in dem

die geschlossene und dichte Bebauung,
die zu definierende hohe Bevölkerungsdichte,
die von der Stadt ausgehende räumliche Differenzierung der Flächennutzung,
die indirekt in der Flächennutzung zum Ausdruck kommende, weit aufgegliederte Sozialstruktur,
die in ihrer Reichweite in das Umland unterschiedlichen zentralen Einrichtungen,
die überhaupt noch nicht untersuchte Reichweite des städtischen Lebens

weiter oder näher über die Grenze der Stadt wachsen. Diese Überlegungen sind als Grundlage der landeskundlich-geographischen Betrachtung den Überlegungen des Stadt-Umland-Problems zugrunde zu legen, die Stadtregion, in diesem Sinne verstanden, kenn-

---

1) zur Unterscheidung der Regionen nach Ansatz und Zielvorstellungen vgl. STEINBERG, Begriff der Region, S. 13.

2) STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 10.

3) STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 9.

zeichnet allein das Stadt-Umland-Verhältnis in den Verdichtungsräumen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für das Prinzip der Deckungsgleichheit zwangsläufig, daß es im Agglomerationsraum nicht dergestalt durchgeführt werden kann, daß die Verwaltungsstruktur in diesen Räumen mit der Raumstruktur völlig identisch ist. Dies wäre nur so durchzuführen, indem man dem Raum eine Verwaltungsorganisation zuordnet. Da es sich aber bei den Verdichtungsräumen um raumstrukturell und -funktional sehr dynamische Räume handelt, ist es von daher nicht geboten, sondern eben ausgeschlossen, diesem dynamischen Raum e i n e statische Verwaltungseinheit aufzuzwingen. Der Forderung, die Stadtregion auch verfassungsrechtlich zur Stadtunion zusammenzufassen [1], kann aus diesem Grunde in keinem Falle stattgegeben werden. Dies hat, wie noch ausgeführt wird, auch Konsequenzen für die kommunale Gebietsreform.

Das Prinzip der Deckungsgleichheit muß also differenziert angewandt werden, je nachdem in welcher strukturellen Gebietskategorie gearbeitet wird. Im ländlichen Raum ist das Prinzip der Deckungsgleichheit im Rahmen einer völligen Identität zwischen Raumstruktur und Verwaltungsstruktur in den Klein- und Mittelzentren durchzuführen. Im Verdichtungsraum darf das Prinzip der Deckungsgleichheit nicht wie in der ländlichen Zone unter dem Gesichtspunkt e i n Raum, e i n e Verwaltung angewandt werden, vielmehr ist für diesen raumfunktionalen Verflechtungsbereich eine differenziertere, den Raum als ganzen berücksichtigende kommunalverfassungsrechtliche Lösung zu erarbeiten.

– – – – –

1) BECKER-MARX, DÖV 1963/328, 328.

5.2.2. Bisherige Lösungsversuche und allgemeine Lösungsmöglichkeiten des Stadt-Umland-Problems

Welche kommunalverfassungsrechtlichen Lösungsvorschläge bieten sich nun im Agglomerationsraum an? Einfachster Weg ist die Eingemeindung [1]. Von der funktionalen Betrachtung aus kann sie aber nur dort befürwortet werden, wo Stadt und Umland eine nahezu identische Funktionalität aufweisen, also nur für die T e i l räume im Umland, die mit der Kernstadt städtebaulich zusammengewachsen sind, und in denen - dies ist das wichtigere Kriterium - keine wechselseitigen Verflechtungen mit der Kernstadt mehr entstehen.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit des Stadt-Umland-Problems wäre die Wiedereinkreisung der Kernstadt in den vorhandenen Kreis, so geschehen in Göttingen [2]. Die Frage der Wiedereinkreisung einer ausgekreisten Stadt in den Kreis ist schon relativ frühzeitig im Rahmen der Gebietsreform diskutiert worden. Neue Form für diese Verwaltungseinheiten sollten die "Industriekreise" sein [3]. Dadurch wird man aber in Polarisation zur Stadtunior der Stadt in ihrer Funktion nicht gerecht, da sie dann vor allem wegen der prozentual folgenden finanziellen Ausstattung durch den Kreis nicht mehr genügend wird sich entfalten können.

---

1) so wenig differenzierend WASSERMANN JR 1964/340, 341.

2) durch das Gesetz zur Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen - GöttingenG - v. 3.7.1964 (GV Ndrs. 1964/140); vgl. dazu die Ausführungen von KLÜBER, Göttingen, DÖV 1965/235 ff.

3) vgl. dazu: WALZ, DVBl 1953/359 ff; KLÜBER, Industriekreise, DÖV 1953/117 ff, bes. 118.

Weiterhin stehen politische Bedenken dem entgegen, da es dadurch zu einer Disparität im Kreisparlament käme, weil die Kernstadt die übrigen Gemeinden beherrschen würde [1]. Lediglich eine Variante der Stadtunion oder der Wiedereinkreisung, je nach dem ob man dies aus dem Blickwinkel der Stadt oder des Kreises betrachtet, ist die Regionalstadt [2]; "als Alternative zur Einkreisung" gedacht [3] sollen bei ihr eine Regionale und mehrere Bezirke gebildet werden. Die Regionale soll eine umfassende Zuständigkeit haben, während den Bezirken - mit Finanz- und für ihren Bereich eigenständiger Gebietshoheit - die für ihren Raum anfallenden Aufgaben zur Erledigung übertragen werden sollen. De facto wird aber dadurch eine Stadtunion geschaffen, der alle genannten Bedenken entgegenstehen, de jure wird man diese Selbstverwaltungskörperschaft nur als ein Modell zur Umgehung der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung aus Artikel 28 Abs. 2 GG ansehen müssen, wenn die Regionalstadt nach diesen Vorstellungen geschaffen werden sollte [4], da eine Einheitsgemeinde gleichen Ausmaßes starken verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen würde [5]. Planungen in dieser Richtung sollen aber dennoch unter der Alibifunktion "Bezirksverfassung" durchgesetzt werden.

---

1) MEYER-SCHWICKERATH, DVBl. 1969/779, 781.

2) so befürwortend für Hannover: BISCHOFF, Landkreis 1969/13 ff.

3) BISCHOFF, a.a.O., S. 16.

4) nach BISCHOFF, a.a.O., S. 14 - 15 hätte sich bei Durchführung des Vorhabens die Stadt Hannover in ihrer Einwohnerzahl verdoppelt, sie hätte zudem dann 15 v. H. der gesamten Landesbevölkerung, und würde aus 13 selbständigen Städten- Bezirken-bestehen.

5) STERN/PÜTTNER, S. 28 ff.

Übrig zur Lösung des Stadt-Umland-Problems bleiben nur die Bildung von Gemeindeverbänden aus Kernstadt und Umland sowie die interkommunale Zusammenarbeit. Die Gemeindeverbandslösung muß zunächst eine solche rechtliche Ausgestaltung haben, daß der Verband in seinen Zuständigkeiten so begrenzt ist, daß in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dadurch nicht eingegriffen wird. Auf der anderen Seite sollte der Gemeindeverband aber kein reiner Einzel-, sondern ein Mehrzweckverband sein, seine Arbeit muß auf die Lösung der vielschichtigen Angelegenheiten von Ballungsraum und Umland gerichtet sein [1]. Dieser Verband, wahrscheinlich in der Mehrzahl von den wahrzunehmenden Aufgaben her ein Planungsverband, wäre Ausgleich und vielfach auch Ersatz für die Eingemeindung. Weiterhin kann die zentralörtliche Gliederungsstruktur dabei die Grundlage der Aufgabenbündelung bilden [2]. Der Verband müßte folgendermaßen zusammengesetzt sein [3]: Mitglieder wären die Kernstadt, die Umlandgemeinden und der bzw. die betroffenen Kreise, die Organisationsform wäre die einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit folgenden Organen: Verbandsvorsteher, Verbandsvorstand und Verbandsversammlung, wobei je nach der Aufgabenstellung darauf zu achten

---

1) WEBER, Gutachten 45. DJT. S. 56; STERN/PÜTTNER, S. 35; MEYER-SCHWICKERATH, DVBl 1969/779, 781 mit einem Musterentwurf für die Satzung eines solchen Mehrzweckverbandes auf der Grundlage des nwZweckverbG S. 782 ff.

2) LANG, DVBl 1967/514, 516; dieser Aufsatz enthält zudem eine Fülle von Hinweisen auf anglo-amerikanische Literatur zu dem Problem der Stadtregionen.

3) in Anlehnung an: MEYER-SCHWICKERATH, a.a.O., S. 782 ff; und das Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover - GrRG - vom 14.12.1962 (GV Ndrs. 1962/235) -.

ist, daß bei einer de facto Überselbstverwaltungskörperschaft aus verfassungsrechtlichen Erwägungen eine direkte Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung zu erfolgen hätte. Die Aufgaben des Verbandes müßten sich aus der konkreten Situation ergeben, nur wäre darauf zu achten, daß eine gute Planung nur dann effektiv sein kann, wenn auch dem Vorband entweder eine Durchführungskompetenz in eigener Verantwortung [1] oder die Verpflichtungsmöglichkeit zur Durchführung an das die Planung betreffende Verbandsmitglied gegeben ist. Ein einheitlicher Planungsträger wäre für die Stadt und ihr Umland deshalb noch nicht zwingend erforderlich [2].

Bei der Bildung solcher Verbände sind die raumplanerischen und raumordnerischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Auch wenn es gilt, eine kommunalverfassungsrechtliche Institution zu schaffen, die sowohl die Kernstadt als auch das mit der Kernstadt verflochtene Umland zu einem Verband zusammenzuschließt, wird man dennoch ohne Grenzkorrekturen bei den einzelnen Verbandsmitgliedern nicht auskommen können. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip könnte dazu eine wesentliche Grundlage bilden. Die Kernstadt als Verbandsmitglied müßte das Territorium umfassen, das von dem mittelzentralen Verflechtungsbereich der Kernstadt selbst gebildet wird. Um die Kernstadt herum müßten, soweit sich von ihr in genügendem Abstand eigenständige mittelzentrale Verflechtungsbereiche gebildet haben, kommunalverfassungsrechtlich selbständige Mittelzentren, die wiederum Verbandsmitglieder sind, geschaffen werden. Diese Städte hätten einerseits die Aufgabe, das Oberzentrum im mittelzentralen Bereich zu ent-

---

1) LOHSCHELDER, Hannover, DÖV 1962/531, 532.

2) a.A. ROTHE, DVBl 1969/784 ff.

lasten, andererseits würden sie im Hinblick auf den Verband und dessen Arbeit einen nicht hinwegzuleugnenden Gegenpol zur Kernstadt bilden. In welcher Entfernung genau diese Entlastungsstädte zum Oberzentrum liegen sollten oder müßten, ist bisher in der Wissenschaft noch nicht hinreichend bestimmt worden. Dies hängt wesentlich davon ab, wie das Straßen- und Personennahverkehrssystem zwischen Oberzentrum und Entlastungsstädten ausgebaut ist [1]. Weiterer raumplanerischer Gesichtspunkt für die Bemessung sowohl der Kernstadt als auch der Entlastungsstädte wird der Flächenbedarf resultierend aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip sein. Die Selbstverwaltungskörperschaften müssen einen ausreichenden Raum zur Verfügung haben, um ihre Funktion als zentrale Orte erfüllen zu können [2]. Die Bildung eines solchen Verbandes wäre, jedenfalls nach den bis heute

---

1) vgl. dazu: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Sp. 3111 ff; in der Raumforschung wurde der Begriff der Entlastungsstadt als Trabantenstadt geprägt. Diese Trabantenstadt soll eigene politische, wirtschaftliche, kulturelle und städtebauliche Selbständigkeit haben. Sie sollte einen eigenen Wirtschaftsraum bilden und in einer ausreichenden Entfernung von der Kernstadt liegen. Als optimal wird angesehen eine Entfernung von 20 - 40 km, als maximal 50. Zur Erfüllung ihrer Funktion als Trabantenstadt sollte diese Selbstverwaltungskörperschaft eine Bevölkerungszahl von mindestens 10.000 bis 20.000 Einwohnern haben. (Quelle: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 3113 ff.)

2) In dieser Beziehung ist der Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz), Drucks. LT NW 7/2800 interessant. Dieser Entwurf enthält als Alternativen zwei Modelle: Zum einen das Städte- und Kreismodell (Modell 1) und zum anderen das Städteverbandsmodell (Modell 2). Nach dem Städteverbandsmodell, für dessen Konkretisierung a priori nach den obigen Ausführungen gewichtige Gründe bestehen, sollten sich die einzelnen Verbände aus

- siehe Fortsetzung nächste Seite unter Fußnote! -

gewonnenen Erkenntnissen, sowohl aus kommunalverfassungsrechtlicher als auch aus raumordnerischer und raumplanerischer Sicht das Optimum. Ebenfalls wären den Forderungen nach bürgernaher Verwaltung und der Ermöglichung bürgerschaftlicher Mitbestimmung und -verantwortung so besser als durch die Eingemeindung und Schaffung von unüberschaubaren Großstädten Rechnung getragen.

Es wird jeweils auf den Einzelfall ankommen müssen, ob der Landesgesetzgeber die Einrichtung eines solchen Verbandes im Rahmen eines Sondergesetzes beschließt oder ob die Gemeinden freiwillig einen solchen Verband ins Leben rufen, wobei die letztere Lösung die im Interesse aller Beteiligter beste wäre. Leider lehrt die Erfahrung immer wieder, daß diese Mehrzweck- oder Planungsverbände scheitern aus mangelnder Bereitschaft der Mitglieder zur Mitarbeit, weil nämlich der Gesamtraum und nicht so sehr das Wohl der einzelnen Gemeinde

---

1) Fortsetzung zu Fußnot 2) der Seite 163
den vier Oberzentren Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund zusammensetzen. Die übrigen Städte des Ballungskerns und der Ballungsrandzone sollen zu dem Verband des Oberzentrums zusammengeschlossen werden, zu dem sie nach den funktionalen Zusammenhängen jeweils gehören. Die Städteverbände sollten als Mehrzweckverbände im Sinne des Zweckverbandsgesetzes von Nordrhein-Westfalen ausgestaltet werden. Der Verband nimmt nur enumerativ übertragene Aufgaben wahr, er hat nicht das Recht der Kompetenz-Kompetenz. Die Hauptaufgaben dieser Verbände sollten auf den Gebieten der Planung, des Verkehrswesens und der oberzentralen Spitzenversorgung liegen. Obwohl dieses Modell noch im Gesetzentwurf der Landesregierung enthalten ist, hat es keinerlei Aussicht auf Realisierung, da das Städte-Kreismodell von den Mitgliedern des Landtages favorisiert wird. Vgl. zur Problematik des von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenen Städteverbandsmodells: SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1973/109 ff.

bei der Verbandsarbeit im Auge behalten werden muß [1]; oft läßt sofortiges Widerstreben von zukünftig zu beteiligenden Gemeinden solche Verbände gar nicht erst entstehen [2].
Die Gemeinden, vor allem die im Stadt-Umland liegenden, müssen aber mit der Zeit zur Einsicht in die Notwendigkeit der Bildung von solchen Verbänden kommen, da ansonsten eine gesunde, ausgewogene Raumstruktur, die ja gerade in ihrem Interesse liegt, nicht gewonnen werden kann. Aus den Ausführungen bezüglich einer gewissen negativen Erfahrung bei der Verbandsbildung sollte man aber nicht schließen, wie es die Landesregierung Nordrhein-Westfalen getan hat, daß Eingemeindungen dadurch zu rechtfertigen sind, weil "die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen Bauleitplänen oder Planungsverbänden erfahrungsgemäß scheitert, so daß

---

1) so auch WIMMER, NJW 1964/1654, 1655, der zu dem Ergebnis kommt, daß in gemeindlichen Verflechtungsräumen Zusammenschlüsse und Eingemeindungen die idealen Instrumente sind, um die verfassungsrechtlich gewollte Struktur eines geordneten Staatswesens wiederherzustellen (Bes. S. 1658). - Es fragt sich, ob die Konsequenz aus diesen Ausführungen sein könnte, daß die Eingemeindung letztes Mittel immer dann ist, wenn die Zusammenschlüsse nicht gewollt oder von den Beteiligten torpediert werden. Unter dem Blickwinkel der Selbstverwaltungsgarantie wird man jedoch diese Schlußfolgerung im Interesse der Gemeinde nicht ziehen dürfen. -

2) so geschehen in NRW. Der Regierungspräsident in Köln legte am 8.3.1963 einen Entwurf eines "Gesetzes zur Ordnung des Raumes Bonn" vor, der einen Gemeindeverband mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine Mitglieder vorsah. Beteiligte sollten die jeweils durch Eingemeindung zu vergrößernden, untereinander verflochtenen Gemeinden Bonn, Bad Godesberg, Beuel, Duisdorf und Menden sein. Die Gemeinden erhoben Bedenken, die Stadt Bonn lehnte den Entwurf sofort ab; vgl. dazu WIMMER, a.a.O., S. 1655 - 1656 dort bes. FN 19.

eine Vergrößerung des Stadtgebietes auf Kosten des Umlandes zwingend notwendig werden kann" [1].

Abschließend kann man zur konkreten Anwendung des Prinzips der Deckungsgleichheit also folgendes sagen: es ist generell durchführbar und eine zwingende Notwendigkeit im ländlichen Raum, dagegen ist es im Verdichtungsgebiet speziell zur Lösung des Stadt-Umland-Problems unpraktikabel. Diese Überlegungen sind vom Gesetzgeber bei der kommunalen Gebietsreform mit zu berücksichtigen. Es wird an anderer Stelle festzustellen sein, ob diese Überlegungen Eingang in die Neugliederungsgesetze in Nordrhein-Westfalen gefunden haben [2].

---

1) so Gesetzentwurf der Landesregierung NRW zur Neuordnung des Landkreises Soest (Drucks. LT NW 6/1090, S. 112).

2) vgl. unten 6.2.

6. DIE SACHLICHEN GRUNDLAGEN DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM IN NORDRHEIN-WESTFALEN UND EIN AUSBLICK AUF DIE GESETZGEBUNGSPRAXIS

6.1. Die sachlichen Grundlagen der kommunalen Gebietsreform - das Sachverständigengutachten, Abschnitte A und B

Nachdem nun die allgemeinen raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien für die Beplanung eines Raumes aufgezeigt worden sind, sollen im folgenden Abschnitt die Grundlagen der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen beschrieben werden. Diese Grundlagen sind im groben Raster einzuteilen in rechtliche und sachliche. Die rechtlichen Grundlagen bilden die verfassungsrechtlichen Normen der Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 nwLV sowie die materiellen und formellen Vorschriften der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Als wesentliche sachliche Grundlage ist unter anderem das Gutachten der Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitte A und B, anzusehen, jedenfalls nach der Aussage des Gesetzgebers [1].

Wie schon oben ausgeführt [2], betont die Landesregierung, daß neben den raumordnerischen und raumplanerischen Grundlagen des Bundesraumordnungsgesetzes, des Landesplanungsgesetzes und den sich daraus ergebenden Programmen und Plänen als wichtigstes Kriterium für die kommunale Neugliederung

---

1) Vgl. dazu oben unter 1.

2) S.o. 1. Einleitung

das Sachverständigengutachten zur Gebietsreform, besonders die beiden Abschnitte A [1] und B [2] zu gelten habe, wobei dies maßgeblich durch die Gedanken der Raumordnung und Landesplanung geprägt sein soll. In dem nun Folgenden soll eine Analyse des Gutachtens dahingehend vorgenommen werden, wie sich die Sachverständigenkommission die kommunale Gebietsreform in ihrem Ablauf und den räumlichen Grundzügen gedacht hat, sowie welche raumordnerischen und raumplanerischen Gesichtspunkte damit verknüpft wurden. Bei diesen Betrachtungen kann ähnlich dem Gutachten vorgegangen werden, nämlich zunächst die Neugliederung der Gemeinden im ländlichen Raum und in den Ballungsgebieten, danach die Kreisneugliederung anzusprechen.

In einem Vorwort zu den Zielen der Untersuchung sagt die Sachverständigenkommission, daß die N e u g l i e d e r u n g der Verwaltung l e t z t l i c h n i c h t s a n d e r e s sei, a l s e i n e s i n n v o l l e A n w e n d u n g d e r f ü r d i e R a u m o r d n u n g u n d L a n d e s p l a n u n g g e f u n d e n e n M a x i m e n, allerdings mit der Einschränkung, daß sie als gesichert gelten müßten. Es sei ein wesentliches Ziel der Raumordnung, Verwaltungsgliederung und Grundfunktionen der heutigen arbeitsteiligen Gesellschaft so aufeinander abzustimmen, daß überschaubare, dienstleistungs- und versorgungstechnisch gut zu verwaltende Bereiche entstünden [3].

Aus diesen Ausführung der Sachverständigenkommission kann man folgende Schlüsse ziehen: Einerseits sehen die Kommissionsmitglieder die gesicherten Grundzüge von Raumordnung

---

1) im folgenden: Gutachten, Abschnitt A; es wurde vorgelegt am 22.11.1966.

2) im folgenden: Gutachten, Abschnitt B; es wurde vorgelegt am 9.4.1968.

3) Gutachten, Abschnitt A, S.9.

und Landesplanung als wesentliche Grundlage für die Gebietsreform an. Dies bedeutet, ohne Raumordnung und Landesplanung wäre nach ihrer Ansicht eine Neugliederung, wenn zwar nicht unmöglich, jedoch wohl sehr erschwert, da eine Zielsetzung nicht vorhanden wäre. Man muß die Ausführung der Sachverständigenkommission dahingehend interpretieren, daß die Gebietsreform in Ausführung von Raumordnung und Landesplanung erfolgt. Dies soll aber nur für die Maximen gelten, die als gesichert angesehen werden können, damit eine allgemeingültige, auf breiter wissenschaftlicher Grundlage stehende Basis für die einzelnen raumordnerischen und raumplanerischen Leitvorstellungen impliziert wird. Gerade aber diese Maximen sind, wie ausführlich dargestellt [1], nicht immer als gesichert anzusehen, so daß eine Diskussion erfolgen müßte, die in dem Gutachten in beiden Abschnitten jedoch gerade an den wesentlichen Stellen vermißt wird. Andererseits ist ein weiterer Schluß zu ziehen, daß die Kommission der Meinung war, das Prinzip der Deckungsgleichheit von Lebensraum und Verwaltungsraum - eines der Hauptkriterien der Raumordnung und Raumplanung jedoch nur mit Gültigkeit im ländlichen Raum [2] durch die Gebietsreform verwirklichen zu müssen, wobei sie jedoch auch für die Ballungszonen erhebliche Einschränkungen macht [3]. Im ländlichen Raum will sie dagegen generell den Versuch unternehmen, die Verwaltungseinheiten mit den Räumen, in denen sich die Grundfunktionen der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft [4] vollziehen, soweit wie

---

1) Vgl. o. 5.

2) S. dazu oben 5.1.; zur Nichtanwendung des Prinzips der Deckungsgleichheit im Agglomerationsraum s.o. 5.2. ff.

3) Gutachten, Abschnitt A, S.9.

4) Das Prinzip der Arbeitsteilung beinhaltet drei verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Berufsgruppierungen: 1. die primären oder grundleistenden Berufe, 2. die sekundären oder verarbeitenden Berufe, 3. die tertiären oder dienstleistenden Berufe.

möglich zur Deckung zu bringen, was den obigen Ausführungen zum Prinzip der Deckungsgleichheit voll entspricht.

6.1.1. Die Neugliederung der Gemeinden im ländlichen Raum

Die Kommission war der Ansicht, im ländlichen Raum sei aus einem wesentlichen Grund die kommunale Neugliederung erforderlich, daß nämlich das zwischen den Städten in den Ballungszonen und den Klein- und Kleinstgemeinden im ländlichen Raum bestehende Leistungsgefälle abgebaut werden müsse [1]. Dieses Leistungsgefälle habe den Anreiz zur Abwanderung der Bewohner aus der ländlichen Zone in die Ballungskerne und Ballungsrandzonen begründet, was sich für die Entwicklung des ländlichen Gebietes nachteilig ausgewirkt habe [2]. Die Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, das bestmögliche Angebot an Arbeitsplätzen, Dienstleistungen, Ausbildungs- und Bildungsmöglichkeiten wie in den Städten der Verdichtungsräume auch im ländlichen Raum schaffen zu müssen, und zwar resultierend aus der Verpflichtung des Staates, allen Bürgern gleiche Chancen zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu gewährleisten [3], basierend auf dem Prinzip des sozialen Rechtsstaates und der staatsbürgerlichen Gleichheit. Vereinfacht kann man sagen, die Gebietsreform sei deshalb im ländlichen Raum notwendig, um die kommunale Infrastruktur zu ver-

---

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 17.

2) zur Wanderungsbewegung und Bevölkerungsentwicklung von 1950 - 1965 vgl. Gutachten, Abschnitt A, Anlage 5. S. 52 ff; daraus ist zu ersehen, daß der nord- und ostwestfälische Raum in den Jahren von 1950 - 1965 zum Teil erhebliche Wanderungsverluste hinnehmen mußte, währenddem ein beträchtlicher Wanderungsgewinn der Ballungszonen gegenübersteht. Zu dieser polaren Entwicklung vgl. o. 3.1.2.1.

3) Gutachten, Abschnitt A, S. 17.

bessern und das Leistungsgefälle zum Verdichtungsraum zu verringern. Hinzu setzt die Kommission für die Notwendigkeit der Neugliederung der Gemeinden der ländlichen Zone noch drei weitere Gründe: Die Schaffung einer wirksamen Bauleitplanung [1], eines modernen Schulwesens [2] und einer einwandfreien Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung [3]. Die Sachverständigenkommission hat nun folgende Konzeption für die Gebietsreform im ländlichen Raum vorgeschlagen: auf der Grundlage der Landesplanung die Ausbildung von Nahversorgungsbereichen und die Schaffung von zwei sich ergänzenden Gemeindetypen.

6.1.1.1. Die Nahversorgungsbereiche

Auf der Konzeption der Vorstellungen im Landesentwicklungsprogramm zur Förderung des ländlichen Raumes wird als primäre Voraussetzung von der Kommission eine gesicherte Nahversorgung als die wichtigste Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Lebens angestrebt [4]. Generell ist anzumerken, daß Versorgungsbereiche für die Grundversorgung und die darüber hinausgehende Vollversorgung zu unterscheiden sind, die Versorgung als solche kann man in die des öffentlichen und die des privaten Bereichs trennen. Die Versorgungs n a h bereiche sind diejenigen Versorgungsbereiche, in denen sich die Grundversorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen vollzieht. Es kann als gesichert gelten [5], was die Kommission an Einrichtungen sowohl im öffentlichen wie im

---

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 19.
2) Gutachten, Abschnitt A, S. 19 ff.
3) Gutachten, Abschnitt A, S. 20 ff.
4) Gutachten, Abschnitt A, S. 22.
5) Vgl. Gutachten, Abschnitt A, S. 22 mwN.

privaten Bereich der N a h v e r s o r g u n g zurechnet: "Im ö f f e n t l i c h e n Bereich sind etwa folgende Einrichtungen der Nahversorgung erforderlich: Vollausgebaute Volksschulen, weiterführende Schule (Realschule, Gymnasium, Fachschule), Sonderschule, Bücherei, Kindergärten, Schwesternstationen, Altenheime, Spiel- und Sportanlagen, ein gutes Straßennetz mit Anschluß an das überörtliche Verkehrsnetz, Versorgung mit Wasser, Gas und Strom, Beseitigung von Abwasser und Abfällen, Kreditinstitut, Post, Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Kulturpflege, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge, Freibad, Hallenbad, Gerichte, Rechtsanwälte und Notare, Einrichtungen des Feuerschutzes und Katastrophenschutzes. Im p r i v a t e n Bereich erfordert die Nahversorgung ein vielseitiges Angebot an Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungen, z.B. Tankstellen, Reparaturwerkstätten, Handwerksbetriebe, Gaststätten, Lichtspieltheater, Versammlungsräume, Ärzte, Apotheker."

Diese Einrichtungen und Dienstleistungen haben je nach ihrer funktionalen Bedeutung eine unterschiedliche Frequenz und demnach auch einen unterschiedlichen Einwohnerbereich abzudecken [1], wobei die Kommission betont, diese Mindestzahl ließe sich sowohl empirisch als auch planerisch ermitteln. Nur wenige Einrichtungen würden einen Mindestwert von 5.000 Einwohnern unterschreiten, wobei sich für diese aufgrund wirtschaftlicher Nutzungsbetrachtung und sozialer, politischer Zielsetzung ermittelten Größenordnungen keine

---

1) Vgl. die beispielhafte Aufzählung für die verschiedenen Einrichtungen im Gutachten, Abschnitt A, S. 23 ff; vgl. dazu auch WAGENER, Neubau der Verwaltung, sowie die Ausführungen oben unter 5.1.

raumrelevanten Schwierigkeiten ergeben würden. Diese träten jedoch dann in Erscheinung, wenn die Größenordnung nach oben zunimmt und damit der Raumfaktor der Entfernung zwischen Benutzer und Einrichtung dazukommt. Die Nahversorgung mit ihren entsprechenden Einrichtungen kann nur dann funktionieren, wenn alle öffentlichen und privaten Leistungen der Grundversorgung in einer für den Benutzer z u m u t b a r e n Entfernung angeboten werden, wobei der Faktor der Zumutbarkeit seinerseits wieder von dem Benutzerkreis, der Frequenz der Inanspruchnahme und der daraus resultierenden Bedeutung der Einrichtung abhängt. Dies hat die Kommission ebenfalls zur Grundlage ihrer Überlegungen gemacht, hat aber keine zwingende Lösung angeboten oder nur eine, die von mehreren Imponderabilien abhängt: "Die Landesplanung geht davon aus, daß im allgemeinen eine Entfernung zwischen Wohnung und Einrichtung zumutbar ist, die unter Zuhilfenahme von öffentlichen Verkehrsmitteln in einer halben Stunde zurückgelegt werden kann. Diese Entfernung hängt wiederum von der Schnelligkeit und Frequenz der öffentlichen Verkehrsmittel ab [1]." Diese Unwägbarkeiten sind einmal der vielfach gerade im ländlichen Gebiet nicht in ausreichendem Maße ausgebaute öffentliche Personennahverkehr, seine wenig schnelle Entfernungsüberbrückung und ein nicht vorhandener Taktverkehr.

Die Kommission ist dennoch der Ansicht, daß über das ganze Land ein lückenloses System von Versorgungsnahbereichen um die als Kerne zu verstehenden Klein- und Mittelstädte ausgebaut werden müsse [2]. Diese Gemeinden hätten die Funktion der zentralen Orte. Es läuft also alles auf die Ausgestal-

---

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 24.

2) Gutachten, Abschnitt A, S. 25.

tung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips im ländlichen Raum hinaus, jedoch wird dieses Prinzip - zur Zeit der Entstehung des Gutachtens schon bekannt - mit keinem Wort erwähnt.

Zur Gebietsreform ist die Kommission nun weiterhin der Ansicht, daß der Versorgungsnahbereich "sozioökonomisch eine funktionale Einheit, deren Teile sich gegenseitig ergänzen", bildet und demgemäß bei der kommunalen Gebietsreform darauf geachtet werden muß, daß sich die gebietliche Gliederung der Gemeinden harmonisch in das System der Versorgungsnahbereiche einfügt" [1]. Damit ist der Grundstein gelegt worden für die Einführung von zwei Gemeindetypen im ländlichen Raum: der Gemeinde vom Grundtyp A und der vom Grundtyp B.

6.1.1.2. Die Gemeinde des Typ A

Die Gemeinde vom Grundtyp A soll nach der Vorstellung der Sachverständigenkommission die kleinste Verwaltungseinheit im Lande Nordrhein-Westfalen werden [2], in der Regel 8.000 Einwohner haben - auf alle Fälle 5.000 nicht unterschreiten - , und ihre Fläche sollte so bemessen sein, daß die Einwohner die kommunalen Einrichtungen in einer halben Stunde mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können. Sie soll verwaltungsorganisatorisch und infrastrukturell folgendermaßen ausgestattet sein: "Die Gemeinde des Grundtyp A soll mit einer eigenen hauptberuflichen, hinreichend spezialisierten Verwaltung alle Selbstverwal-

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 25.

2) Gutachten, Abschnitt A, S. 26 ff.

tungsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten der örtlichen Ebene erfüllen. Sie soll nach Einwohnerzahl und Gebiet in der Lage sein, in eigener Trägerschaft oder durch andere, im örtlichen Bereich tätige Institutionen, folgende Grundausstattung bereitzuhalten: vollausgebaute Volksschule mit Lehrschwimmbecken und Turnhalle, Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlage, Müllabfuhr, Bücherei, Sportplatz, Freibad, Kindergarten, Kinderhort, Kinderspielplätze, Jugendheim, Gemeindepflegestation, Altenheim, Feuerwehr, Friedhof mit Leichenhalle, Verwaltungsgebäude" [1].

Auf der Basis dieser Gemeinden sollen nun sie überwölbende Gemeinden vom Grundtyp B gebildet werden.

6.1.1.3. Die Gemeinden vom Typ B - die Verzahnung beider Gemeindetypen und ihre kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung

Der Bereich, den diese Gemeinden nach der Vorstellung der Sachverständigenkommission abdecken müssen, soll mindestens 30.000 Einwohner haben. Die Gemeinden sollen für ihren eigenen Bereich die Aufgaben von Gemeinden des Typs A wahrnehmen, darüber hinaus aber durch ihre Ausstattung mit höherrangigen Einrichtungen in der Lage sein, einen überörtlichen Versorgungsbereich gebildet aus ihrem eigenen örtlichen und den mehrerer A-Gemeinden zu bedienen. Als Einrichtungen für diese B-Gemeinden, die über die der A-Gemeinden hinausgehen, schlägt die Kommission folgendes vor: "Gymnasium (zweizügig), Realschule (zweizügig), Sonderschule,

---

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 26 - 27.

Hallenbad, Schlachthof, größeren Raum für kulturelle und andere Veranstaltungen" [1].

Die V e r z a h n u n g beider Gemeindetypen solle dergestalt erfolgen, daß jede A-Gemeinde im Versorgungsbereich einer B-Gemeinde liegen m ü s s e . Kein Einwohner dürfe von der Möglichkeit ausgeschlossen werden, in zumutbarer Entfernung die Einrichtungen höherer Art zu benutzen. Welche Raum-Zeit-Kriterien hierfür gelten sollen, wird von der Kommission nicht gesagt. Man muß aber aus den Ausführungen schließen, daß die zumutbare Entfernung für den Besuch der Einrichtungen der B-Gemeinden im Minimum über eine halbe Stunde liegen muß, da dieser Zeitraum als Maximum für die Erreichbarkeit der Einrichtungen der A-Gemeinden angemeldet wurde, hier jedoch ein räumlich größerer Versorgungsbereich mit dementsprechend weiteren Entfernungen angesprochen ist.

Die Kommission hat in ihrem Gutachten die Frage der kommunalverfassungsrechtlichen Ausgestaltung dieser Gemeindetypen relativ breit diskutiert [2] und ist zu der Überzeugung gekommen, daß die Gemeinde mit Ortschaftsverfassung der geeignete selbstverwaltungsrechtliche Rahmen wäre. Weiter wird die Auflösung der Ämter empfohlen, da diese Zwischenstufe zwischen Kleingemeinde und Kreis durch die Ausgestaltung der B-Gemeinde nunmehr entbehrlich wäre.

- - - - -

1) Gutachten, Abschnitt A, S. 27.

2) Gutachten, Abschnitt A, S. 29 ff.

6.1.1.4. Die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien bei der Neugliederungslösung im ländlichen Raum - zugleich eine kritische Betrachtung

Bei der Analyse des Gutachtens, Abschnitt A, fällt auf, daß die Sachverständigenkommission sich sehr bemüht hat, die raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien bei der Neugliederungslösung zu beachten und ihren Vorschlägen zugrunde zu legen [1]. Fast alle raumrelevanten Kriterien sind angesprochen worden: die allgemeinen Grundsätze für die strukturelle Gebietskategorie des ländlichen Raumes im Hinblick auf Leistungssteigerung und Verdichtung, das zentralörtliche Gliederungsprinzip durch die Übernahme der Konzeption der Versorgungsbereiche, das Kriterium der allgemeinen Standortförderung durch die Schaffung von Arbeits- und Wohnmöglichkeiten, das Prinzip der Deckungsgleichheit. Zwar wurden alle diese Prinzipien nicht ausdrücklich genannt, jedoch kann man ihre Anwendung durch die Kommission den Ausführungen entnehmen. Obwohl auf alle raumrelevanten Kriterien eingegangen wird, vermißt man jedoch eine klare, daraus resultierende Konzeption. Man sieht sich einem Konglomerat bei der Auswahl und der Würdigung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze gegenüber gestellt, das einer gesicherten wissenschaftlichen Grundlage teilweise entbehrt und nicht immer richtige Schlußfolgerungen enthält [2].

Die Ausführungen der Sachverständigenkommission zu den Grundlagen der strukturellen Gebietskategorie des ländlichen Gebietes sind nicht zu beanstanden. Die Mitglieder der Kommission

- - - - -

1) So auch: GÖRG, DVBl 1969/772, 775; LAUX, Verwaltungsreform, DÖV 1969/233, 234 - 235; NIEMEIER, Grundlagen DÖV 1969/369,

haben die Verhältnisse im ländlichen Raum erkannt und eine Verdichtung und die damit folgende Leistungssteigerung und Attraktivität des ländlichen Gebietes gefordert. Jedoch schon bei den Betrachtungen zu den Nahversorgungsbereichen muß Kritik angebracht werden. Die Kommission geht zwar von dem Grundsatz aus, daß durch die Nahversorgungsbereiche eine optimale Grund- und höhere Versorgung der Bevölkerung erreicht werden kann, jedoch soll sich dies mit Hilfe eines statischen Ausstattungsgerüstes an Einrichtungen vollziehen. Es wird der eigentliche Ansatz, nämlich die Einrichtung der Nahversorgungsbereiche als sozio-ökonomische Raumeinheiten auf der Grundlage der raumfunktionalen Verflechtungen und Zusammenhänge nicht beachtet, die Kommission stellt im wesentlichen auf eine rein strukturelle Betrachtung ab. In dieser Beziehung geht sie den falschen Weg, Zentralität und die daraus resultierenden Versorgungsbereiche mit Hilfe der Einrichtungen der Daseinsvorsorge im zentralen Ort messen zu wollen [1]. Daß dies - zumindest aus heutiger Sicht - nicht mehr auf einer gesicherten wissenschaftlichen Basis beruht, wurde schon oben bei den Ausführungen zum zentralörtlichen Gliederungsprinzip entwickelt. Völlig verfehlt ist aber nun die sich angeblich aus den Nahversorgungsbereichen ergebende Gemeindetypisierung im ländlichen Gebiet vor allem wegen der genannten Einwohnerzahlen [2]. Dadurch wird lediglich ein Netz von Orten geschaffen, dem jedoch eine raumfunktionale Grundlage fehlt. Grundsätzlich ist zwar richtig, bei der Gebietsreform vor allem im ländlichen Raum von der zentralörtlichen Gliederung auszugehen und in ihr die Grundlagen der Neugliederung zu suchen [3]. Die Nahbereiche können die idealen zukünftigen

---

1) TIGGEMANN, StuGR 1974/46/50-52.

2) LÜCKERT, DVBl 1966/334, 334.

3) WAGENER, Gemeindeverwaltung, AfK 1964/237, 253; HOFMANN, DVBl 1969/776, 778; a.A., falls die Methoden der Zentrali-

Gemeindegebiete sein, wenn man versucht, sie nicht generell, sondern individuell zu erfassen und auszuweisen. Gerade wo sich der Wandel von der Gemeinde als Siedlungseinheit hin zur Versorgungsgemeinde vollzogen hat [1], muß die Gebietsreform ihren Ansatz nicht im institutionellen, sondern im planerisch-empirischen Bereich finden [2]. Dies hat zur Folge, daß zunächst der Raum auf seine Funktion in Bezug auf Verflechtungen und Zusammenhänge untersucht und transparent gemacht werden muß, daß danach diesem Raum auf raumfunktionaler Grundlage gebietlich ein Verwaltungsaufbau zuzuordnen ist. Verfehlt ist es aber, zunächst gemeindliche Neugliederungskonzepte zu entwerfen und sie dann praktisch gewissermaßen unter Erfolgszwang dem Raum aufzupfropfen möglichst noch unter Konstruktion von raumfunktionalen Verflechtungsbeziehungen. Es ist deshalb auch falsch, wie KÖSTERING es gerade zu begründen versucht [3], die kommunale Neugliederung auf der Basis des Landesentwicklungsplans I vorzunehmen, da dieser ausschließlich nach den Versorgungsbeziehungen aufgebaut sei und sich daraus auch die Mindestgrößen für die Gemeinden ableiten ließen. Der Landesentwicklungsplan I hat von seiner Funktion her die Aufgabe, eine planvolle Entwicklung im Lande transparent zu machen und sie zu steuern, seine Basis ist gewissermaßen eine Momentaufnahme der Situation mit gewisser Zukunftsweisung. Darin nun die Basis für künftige Gemeindestrukturen zu sehen hieße, den Landesentwicklungsplan I von einem raumstrukturrelevanten Plan zu einer verwaltungsorganisatorischen Statik umzufunktionieren. Selbstverständlich kann der Entwicklungsplan I eine Basis für die

---

1) LAUX, Kriterien, DVBl 1968/374, 375; LOSCHELDER, Kommunalverfassung, DÖV 1969/801, 806.

2) LAUX, Verwaltungsreform, DVBl 1969/233, 234.

3) KÖSTERING, 1. Teil, SKV 1971/85, 87.

gemeindliche Neugliederung sein aber nur dergestalt, daß seine grobmaschigen Aussagen im konkreten Raum untersucht und überprüft werden. Würde dies nicht geschehen, hätte dieser Plan nur eine Alibifunktion für eine gebietliche Neugliederung ohne Berücksichtigung der Raumstruktur. Wird diese aber zur Grundlage der Entscheidung gemacht, ist es entbehrlich, Gemeindetypen von vornherein festzulegen, da durch die Anwendung des Prinzips der Deckungsgleichheit, das auch die Sachverständigenkommission durchgeführt sehen will, eine Abdekkung der infrage kommenden unterschiedlichen Versorgungsbereiche durch einen optimalen Verwaltungsaufbau gewährleistet wird. Für sich betrachtet mag die Einführung von Gemeindetypen unterschiedlicher Größe verwaltungsorganisatorisch und wirtschaftlich brauchbar sein, jedoch können dann nicht raumordnerische und raumplanerische Erwägungen eine Grundlage bilden. Aus der Natur der Sache verbietet sich dabei eine starre Gemeindegliederung, vielmehr muß sie dem Raum angepaßt, variabel und flexibel sein.

Das Gutachten vermittelt somit zwar brauchbare Ansätze jeweils isoliert im Rahmen der Konzeption der strukturellen Gebietskategorien des ländlichen Raumes, der Nahversorgungsbereiche bezüglich ihrer Struktur nicht aber ihrer Funktion, des Verwaltungsaufbaus und des Prinzips der Deckungsgleichheit. Jedoch ist die Synthese zwischen ihnen als Junktim für die kommunale Neugliederung verfehlt.

Raumordnung und Raumplanung sind eine der Grundlagen der gemeindlichen Neugliederung. Um sie aber wirklich dazu zu machen, müßte folgender Weg eingeschlagen werden: Zunächst wäre zu fragen, in welcher Gebietskategorie gearbeitet werden soll. Ist diese wie im vorliegenden Fall die ländliche Zone, sind die Primäraufgaben der Raumordnung und Raumplanung herauszuarbei-

ten, also hier Verdichtung, Leistungssteigerung und wirtschaftliche Sanierung. Für die Verdichtung und die Leistungssteigerung im öffentlichen und privaten Bereich sind Grundlagen die zentralörtliche Gliederung mit der Ausweisung der funktionalen Bereiche und ein optimaler Verwaltungsaufbau. Nun ist der Weg zweispurig zu befahren. Einmal muß das konkrete Gebiet raumfunktional untersucht und ausgewiesen werden, was wie schon oben ausgeführt, tunlicherweise nicht mit einer einmaligen Bestandsaufnahme abgetan werden soll, sondern eine Beobachtung über einen größeren Zeitraum im Rahmen einer Fortschreibung notwendig macht, um auch zukünftige Entwicklungen erkennen und mit einbeziehen zu können. Gleichzeitig ist generell und individuell ein optimaler Verwaltungsaufbau auszuweisen. Nach Abschluß dieser Phase ist in Anwendung des Prinzips der Deckungsgleichheit eine Synthese zwischen Raumfunktion und Verwaltungsorganisation zu suchen und auf den konkreten Raum zu projizieren. Ist diese gefunden, wobei die optimale Lösung Abstriche erfahren werden wird, dann müssen die bestehenden Grenzen der Gebietskörperschaften mit den notwendigen, neuen verglichen werden. Stimmen sie nicht überein, erst dann ist das Gesetzgebungsverfahren der kommunalen Neugliederung in Gang zu setzen. Dieser siebenphasige Prozeß von der Fragestellung bis zum neugegliederten Raum ist zwar zeitlich relativ aufwendig, auf alle Fälle aufwendiger als der jetzt beschrittene, er ist aber praktikabel und aus der Natur der Sache wie auch im Interesse aller Beteiligter und Betroffener notwendig.

Der Weg der Gebietsreform, wie ihn die Sachverständigenkommission gehen wollte und der Gesetzgeber, wie noch aufzuzeigen ist, geht, ist jedenfalls im ländlichen Gebiet nicht der richtige. Ob dies

6.1.2. Die Neugliederung der Verdichtungsräume

Auch hierbei werden zunächst die allgemeinen Grundsätze für den Agglomerationsraum entwickelt. Die Kommission sagt in ihrem Gutachten, es sei das Ziel der Reform in den Verdichtungsräumen, dem Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse Rechnung zu tragen sowie auch der Tatsache, daß sich der Lebensraum der Bürger über die jetzt bestehenden Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus erweitert hat. Die Kommission hat die Diskongruenz zwischen dem Lebens- und Verwaltungsraum klar erkannt. Weiter führt sie aus, der im großen Raum sich weiter fortsetzenden, technischen und wirtschaftlichen Entwicklung müsse auch eine Vergrößerung der Gemeinden und Kreise entsprechen. Dies sei aus dem Grunde erforderlich, damit die maßstabsvergrößerten kommunalen Gebietskörperschaften möglichst viele Bedürfnisse in e i n e r Selbstverwaltungseinheit befriedigen können [1]. Es soll also das Prinzip der Verstärkung der Daseinsvorsorge durch die Steigerung der Leistungskraft der Gemeinden realisiert werden. Die Kommission betont ausdrücklich, daß sie sich nur in der Lage sehe, allgemeine Zielvorstellungen für die Neugliederung der Verdichtungsräume zu setzen, dennoch würden einzelne konkrete Vorschläge praktisch als Beispiele gebracht. Nach der Lage im Raum unterscheidet die Sachverständigenkommission die kreisfreien sowie die größeren kreisangehörigen Gemeinden in Solitärstädte und Gemengelagen [2].

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 10.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 15 und 19 ff.

6.1.2.1. Die Neugliederung der sogenannten Solitärstädte

Welche Vorstellungen die Kommission von dem Begriff der Solitärstadt hatte, vermag genau aus dem Gutachten nicht herausgelesen zu werden. Den Ausführungen kann man im Wege der Interpretation sowie in Abgrenzung zu dem ebenfalls nicht definierten Begriff der Gemengelagen entnehmen, daß es sich dabei um Gemeinden handeln muß, die als Einzelsiedlung in der ländlichen Zone liegen und eine im Gegensatz zu dem sie umgebenden Raum erheblich höhere Bevölkerungszahl und -dichte aufweisen. Als Beispiele werden angeführt die Städte Münster, Bocholt und Lüdenscheid. Die Kommission scheint zwischen drei Arten von Solitärstädten zu unterscheiden [1]: Einmal die eben genannten, dann den Fall, daß zwei Städte die Aufgabe einer Solitärstadt erfüllen [2], zum dritten die Lage, daß kreisfreie Städte auch dann noch den Solitärstädten zugerechnet werden, "wenn ihre Nachbargemeinden dichter besiedelt sind, sich aber dort noch keine oder nur einzelne Zentralorte entwickelt haben, die kommunale Aufgaben höherer Art oder der privaten Versorgung erfüllen" [3].

Ein Katalog bzw. eine umfassende Aussage, welche Aufgaben detailliert den Solitärstädten zukommen, werden im Gutachten nicht angeführt, es wird von der Kommission anscheinend die Aufgabenstellung der Solitärstädte als bekannt vorausgesetzt. Für die Neugliederung dieser Städte schlägt die Sachverständigenkommission nun folgendes vor: Ein Zusammenschluß dieser kreisfreien Solitärstädte mit ihren umliegenden kreisangehörigen Nachbargemeinden, in Einzelfällen auch

- - - - -

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 15 - 16.

2) Als Beispiel werden angeführt: Mönchen-Gladbach und Rheydt.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 16; als Beispiele werden angeführt:

mit anderen benachbarten kreisfreien Städten müsse insbesondere unter dem Gesichtspunkt bestehender starker Verflechtung [1] und aus der Notwendigkeit der Verbesserung der Daseinsvorsorge im weitesten Sinne vorgenommen werden. Die Kommission führt weiter aus [2], die kommunale Neugliederung der kreisfreien Städte dürfe gerade im Bereich der gemeindlichen Aufgabenerfüllung nicht isoliert betrieben werden. Inselartige Lösungen, eine Neugliederung gewissermaßen nur von innen her, wäre ebenso verfehlt wie eine Neuordnung, die den Bedürfnissen der kreisfreien Städte nicht genügend Raum gibt. Es wird deutlich, daß der Flächenbedarf einer Stadt, an dieser Stelle mag es noch unbeachtlich bleiben, ob damit ein echter oder ein planerischer gemeint ist, wohl das entscheidende raumordnerische und raumplanerische Kriterium bei dem Lösungsvorschlag der Sachverständigenkommission für die Ballungsgebiete ist. Neugliederung der Verdichtungsräume ist die Befriedigung des Flächenbedarfs der größeren kreisfreien Städte. Wenn sich die Umlandgemeinden gegen diese Vorhaben wehren, führt das Gutachten weiter aus, so sei dies daraus verständlich, daß jede Gemeinde die gebietliche Neugliederung nur von ihrer Situation aus betrachtet, es müsse deshalb die Aufgabe des Landes sein, auf eine harmonische und ausgewogene Gesamtgliederung hinzuwirken und einen angemessenen Ausgleich bei den Neugliederungslösungen anzubieten, die sich gegenseitig überschneiden würden. Die Sachverständigenkommission stellt also fest, das Wohl des Gesamtraumes darf und muß sich über das Wohl der einzelnen kommunalen Körperschaft hinwegsetzen. Anzustreben ist die Lösung, die die Kriterien der Harmonie und Ausgewogenheit in sich trägt, Maßstäbe, die rational nicht nachvollziehbar und

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 22.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 24.

somit einzig vom Gesetzgeber zu bestimmen sind. Wann ein Ausgleich zwischen möglichen Lösungen angemessen ist, darüber ist ebenfalls im Gutachten keine Aussage gemacht.

Ohne kritische Würdigung muß jetzt schon festgehalten werden, daß bei der Neugliederung der Solitärstädte eine gebietliche Vergrößerung dieser Gemeinden unter Einbeziehung des Umlandes aus dem Gesichtspunkt der Verflechtung, Verbesserung der Daseinsvorsorge und des Flächenbedarfs vorgeschlagen wird.

6.1.2.2. Die Neugliederung der Gemengelagen des Ruhrgebietes

Die Sachverständigenkommission hat auch für die andere Raumstruktur der Ballungsgebiete, die Gemengelage, keine Definition gegeben oder darüber eine Diskussion geführt. Auch dieser Begriff kann aus den Ausführungen dergestalt nur interpretiert werden, daß eine Gemengelage dann anzunehmen ist, wenn mehrere kreisfreie Städte unter Einbeziehung größerer kreisangehöriger Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft liegen und der Raum somit aus mehreren Großstädten besteht, sozio-ökonomisch jedoch eine Einheit ist. Im Gutachten fällt auch der Ausdruck Städteballung [1]. Diese Erscheinung des polyzentrischen Verdichtungsraumes, um sie einmal wissenschaftlich zu qualifizieren, ist hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen im Raum zwischen Rhein und Ruhr anzutreffen. Dieses Gebiet muß wohl die Sachverständigenkommission mit dem Begriff Gemengelage im Auge gehabt haben. Sie betont, daß die Gebietsreform in den Ballungszonen die bestehenden Verflechtungen weitgehendst zu berücksichtigen habe, wobei man in erster Linie werde versuchen müssen, die vorhandenen Ansätze der zentralörtlichen Gliederung aufzunehmen, wodurch

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 25.

der Raumordnung, die die Aufgabe der Sicherung einer geordneten räumlichen Ordnung beinhalte, gut Rechnung getragen werden könne [1].

Im Gutachten werden die Kernstädte dieses Raumes eingeteilt in die eigentlichen Zentren, Handelsmetropolen und Verkehrsmittelpunkte Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund, sowie die Nebenzentren Gelsenkirchen und Recklinghausen, die nach Ansicht der Kommission die Kerne einer neuen Raumbildung für das nördliche Ruhrgebiet sein können [2]. Für die insgesamt 15 kreisfreien Städte werden in einem Mehrheits- und Minderheitsvotum folgende Lösungen vorgeschlagen.

Das M e h r h e i t s v o t u m [3] stellt überwiegend auf den Gesichtspunkt ab, daß wenige aber große Städte besser in der Lage seien, die finanziellen Hilfen des Landes und des Bundes aufzunehmen, Schwerpunkte der Investitionen zu bilden und die notwendige Koordinierung untereinander, mit anderen öffentlichen Aufgabenträgern und der privaten Wirtschaft sicherzustellen. Die Bewältigung der anstehenden Aufgaben erfordere zwingend die Bildung großer Selbstverwaltungseinheiten, vergleichbar sei dies mit der Bildung der größeren Gemeinden im ländlichen Gebiet. Dieses Mehrheitsvotum ist getragen von dem Gesichtspunkt der Stärkung und Vereinheitlichung der kommunalen Leistungskraft im Interesse einer umfassenden Daseinsvorsorge. Seine Neugliederungsvorschläge sind detailliert folgende [4]: Aus den 15 kreisfreien und 4 kreisangehörigen Städten des Ruhrgebiets sollen insgesamt 6 neue Großstädte gebildet werden: Duisburg mit über 900.000 Einwohnern und einer Fläche von 309 qkm, Essen mit ebenfalls über 900.000 Einwohnern und einer Gesamtfläche

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 34, 35, 36.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 29 ff.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 25 - 30

von 273 qkm, Bochum mit über einer halben Million Bevölkerung auf einem Gebiet von 175 qkm, Dortmund mit über 800.000 Menschen und einer Fläche von 371 qkm, Gelsenkirchen mit fast 500.000 Einwohnern auf einem Gebiet von 129 qkm und schließlich Recklinghausen mit einer Bevölkerung von fast 200.000 und einer Fläche von 96 qkm [1]. Die Bevölkerungsdichte schwankt zwischen 1.888 (Recklinghausen) und 3.700 (Gelsenkirchen), wobei allein 4 dieser Städte über 3.000 Einwohner pro qkm liegen. Um Städte dieser Größenordnung noch überschaubar zu halten, schlägt das Mehrheitsvotum vor, Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungen einzurichten und ihnen Aufgaben der Selbstverwaltung zu übertragen, soweit sie "ohne Schaden für die Gesamtentwicklung des Ruhrgebietes in kleineren Räumen erfüllt werden können" [2]. Man muß insgesamt feststellen, daß wie bei dem Lösungsvorschlag für die Solitärstädte auch hier einzig maßgeblich auf den Gesamtraum abgestellt wird.

Das M i n d e r h e i t s v o t u m [3] hält dagegen die örtliche Gemeinschaft für d e n Gesichtspunkt bei der Bildung neuer Selbstverwaltungseinheiten. Ihm werde durch die "gewaltige Konzentration mit Superstädten unter Vernichtung der kommunalen Selbständigkeit bereits bestehender Unter- und Nebenzentren" in keiner Weise Rechnung getragen, diese Städte wären keine örtliche Gemeinschaft mehr, sondern Kreise oder Regionen. Es gebe auch Grenzen für Flächen und Einwohnerzahl einer Gemeinde, die einen oberen Schwellenwert darstellten und nicht nur einen unteren, wie sie das Mehrheitsvotum ausschließlich ausführe. Es wird zwar zugestanden, daß die 4 Städte

---

1) nach dem tatistischen Jahrbuch 1973, S. 37, (Stand 31.12.1971) haben diese 6 Städte jetzt folgende Zahlen: Duisburg: 143 qkm, 448.800 E.; Essen: 195 qkm, 691.800 E.; Bochum: 121 qkm, 341.800 E.; Dortmund: 271 qkm, 642.400 E.; Gelsenkirchen: 104 qkm, 344.600 E.; Recklinghausen: 66 qkm, 125.400 E.

2) Mehrheitsvotum: Gutachten, Abschnitt B, S. 30 oben.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 30 - 31.

Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund die Kernstädte des Ruhrgebiets seien, mit einer großen Ausstrahlungskraft in das Umland, jedoch wird es als unmöglich angesehen, diesen ganzen Bereich der Ausstrahlung einer zentralen Stadt zu einem Stadtgebiet zusammenzufassen. Der Neugliederungsvorschlag im Minderheitsvotum lautet folgendermaßen: Die Unter- und Nebenzentren sollen ihre kommunale Selbständigkeit behalten, da sie im Gefüge der zentralen Orte im Hinblick auf die 4 Oberzentren eine wirkliche Aufgabe und Daseinsberechtigung hätten, die Oberzentren sollten unter geringügiger Vergrößerung konstant in Einwohnerzahl und Fläche bleiben, um sie herum wären Regionalkreise oder erweiterte Stadtkreise zu bilden, in Anlehnung an die Arbeiten der Landesplanung im Ruhrgebiet, die ja 4 große Zentren mit einem abgrenzbaren regionalen Ausstrahlungsbereich ausgewiesen habe. Entgegen dem Mehrheitsvotum wird im Minderheitsvotum ein detaillierter Lösungsvorschlag nicht angeboten.

Die kreisangehörigen Gemeinden in den Ballungszonen sollen nach Auffassung der G e s a m t k o m m i s s i o n in Anlehnung an das zentralörtliche Gliederungsprinzip so zusammengefaßt werden, daß die kleineren Gemeinden, die sich um den jeweiligen zentralen Ort gruppieren, mit diesem eine neuere, größere und leistungsfähigere Gemeinde bilden sollen. Diese Eingemeindungslösung wird auch bei gleichgewichtigen Gemeinden als richtig angesehen, wenn schon vorher zwischen ihnen durch bauliche und funktionale Verflechtungen ein einheitlicher Siedlungs- und Lebensraum entstanden sei [1].

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 36 - 37.

6.1.2.3. Die Neugliederung der städtischen Verflechtungsgebiete

Mit zu den Verdichtungsräumen zählen die städtischen Verflechtungsgebiete, denen im Gutachten eigenständige Betrachtungen zuteil wurden. Diese 21 städtischen Verflechtungsgebiete in den ländlichen Zonen Nordrhein-Westfalens sollen nach Ansicht der Kommission eine unterschiedliche Gebietsreform erfahren. Einige Verflechtungsgebiete seien mit der Kernstadt zu einer kommunalen Einheit zusammenzufassen [1], wobei jedoch die Überlegung empfohlen wird, ob nicht einige wenige jetzt schon relativ leistungsfähige Gemeinden in dem Umlandbereich zu den Typen A und B weiter ausgebaut und somit ihre Eigenständigkeit unter Vergrößerung ihres Gebietes behalten sollen [2]. Für die übrigen städtischen Verflechtungsgebiete komme wegen der flächenmäßigen Zersiedelung [3], des zerstörerischen Eingriffs des Menschen in die Landschaft [4] sowie wegen der Überlastung infolge von Tallagen [5] nicht die Bildung einer einheitlichen Körperschaft, sondern nur die Schaffung von zwei teilweise sogar drei Gemeinden in Betracht, da alle genannten Gründe einem Zusammenschluß und einem Zusammenwachsen der jetzt bestehenden Gemeinden zu e i n e r Gemeinde hinderlich seien.

- - - - -

1) dies gilt für Kleve, Bocholt, Rheine, Ibbenbüren, Detmold, Gütersloh, Lüdenscheid, Menden, Lippstadt, Münster, Minden und Paderborn.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 38; z.B. soll dies für die Gemeinde Hiltrup im südlichen Verflechtungsbereich von Münster gelten, die nach Ansicht der Kommission aufgrund bestehender guter siedlungs- und wirtschafträumlicher Lage und bisher angemessener und entwicklungsfähiger Grundlage zu einer Gemeinde des Typs B ausgebaut werden k ö n n t e unter Einschluß der nahen, kleineren umliegenden Gemeinden.

3) dies gilt für Herford, Bünde, Bad Oeynhausen.

4) dies gilt für Grevenbroich, Erfttal, Ruhrtal und Düren.

5) für Siegen und Aggertal.

6.1.2.4. Die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze bei der Neugliederungslösung in den Verdichtungsräumen, zugleich eine kritische Betrachtung

Die Kommission hat ihre Neugliederungsvorschläge zu den Verdichtungsgebieten gewissermaßen dreigliedrig vorgestellt, in dem sie zunächst für die Solitärstädte, dann für die Gemengelage der Ballungszonen speziell des Ruhrgebietes und letztlich für die städtischen Verflechtungsgebiete jeweils eigene Überlegungen anstellte, die jedoch für die Neugliederung gesehen letztlich denselben Effekt haben, nämlich die Stärkung der Großgemeinden unter Miteinbeziehung des Umlandes in das Stadtgebiet. Letztlich wird dadurch an raumordnerischen und raumplanerischen Prinzipien folgendes restlos verwirklicht: Das Prinzip der Deckungsgleichheit von Lebens- und Verwaltungsraum, das jedoch unzulässig im Agglomerationsraum durchgeführt werden soll [1], da das Stadt- Umlandproblem hiermit nicht zu lösen ist, und weiterhin das Prinzip des Flächenbedarfs, wobei nicht klar zum Ausdruck gebracht wird, ob nun der echte oder der planerische zu praktizieren sei. Nicht bewiesen worden ist, daß die Raumordnung in der Gebietskategorie des Ballungsraumes durch die kommunale Neugliederung erheblich verbessert oder gefördert wird, auf die speziellen Zielsetzungen des Bundesraumordnungsgesetzes und des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes wird als Schwerpunkt der Verbesserung der Raumstruktur nicht eingegangen. Es ist unzureichend, lediglich die Aussage zu machen, die Verwaltung müsse im Hinblick auf die Daseinsvorsorge für den Bürger effektiver werden, und daraus dann den Schluß zu ziehen, deshalb müsse eine Gebietsreform in dem und dem Umfange durchgeführt werden.

---

1) s. dazu oben 5.2.

Eine notwendige Verknüpfung der Verwaltungsstruktur und der Raumstruktur wird nicht dargelegt, es wird jedoch eine durchzuführende Synthese des räumlichen Zuschnitts der Verwaltungseinheiten angeboten, die wegen ihrer mangelnden Ansatzpunkte in beiden Problemkreisen nicht zu überzeugen vermag. Auch eine Abstützung und Einbeziehung der Verwaltungsgliederung in das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen ist nicht vorgenommen worden. Lediglich das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung wurde aufbereitet, jedoch sind daraus unzutreffende Schlüsse gezogen worden. Dies beginnt bei der oben aufgezählten Dreiteilung der Betrachtung der Verdichtungsräume. Der terminus S o l i t ä r s t a d t ist ohne Definition und Diskussion übernommen worden. Nachdem BOUSTEDT diesen Begriff geprägt hat [1], griff MÜLLER ihn später auf [2] und umschrieb ihn folgendermaßen:

"Im Rahmen dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, daß typisch für Solitärstädte ist, daß sie:

1. als Kernstädte einer einpoligen Stadtregion die Funktion eines Oberzentrums oder Großzentrums für ein weites Umlandgebiet (Wirtschaftsraum) wahrnehmen,
2. als Kernstädte einer städtischen Agglomeration die Entwicklung ihres regionalen Verflechtungsbereiches bestimmen, zugleich aber auch diesen stadtregionalen Bereich für ihre Aufgabenerfüllung als Ergänzungs- und Entwicklungsraum brauchen und
3. in ihrem örtlichen Verflechtungsbereich über die Stadtgrenzen - zumeist planlos - hinausgewachsen sind".

- - - - -

1) BOUSTEDT, Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XIV, S. 7.

2) MÜLLER, S. 5.

Aus dieser Definition wird deutlich, daß diese Städte durch ihren Zustand und ihre Lage gekennzeichnet sind, wozu sie aber solitär liegen sollen, ist daraus nicht zu entscheiden. Diese Definition ist nicht haltbar, da miteinander in unzulässiger Weise Begriffsinhalte aus verschiedenen Raumgliederungsprinzipien verbunden werden [1].

Diese Definition, die derjenigen von BOUSTEDT relativ ähnlich ist, hat aber die Sachverständigenkommission kritik- und diskussionslos übernommen. Zunächst beschreibt der Begriff der Solitärstadt n u r eine existente, räumliche Situation der Kernstadt, qua Interpretation wird jedoch Umland und dessen Gemeinden, deren Eigenständigkeit von vornherein negiert wird, als Definition dazugeschlagen, so daß ein Verflechtungsraum mit quasi funktionalen Beziehungen entsteht. Daraus vermag nun nur der Schluß zu ziehen sein, welche Konzeption a priori für diesen Raum vorgelegen hat, ist einzig und allein entscheidend, ob diese Stadt eine Solitärstadt ist oder nicht [2]. Die raumbestimmenden Faktoren werden nicht beachtet, jedoch gibt diese Begriffsbestimmung sich einen solchen Anschein. Die oben aufgezeigte "Definition" ist keine Beschreibung, sondern lediglich eine Deklamation, aus der keine Rückschlüsse auf zugrunde liegende funktionale Zusammenhänge und Verflechtungen ja nicht einmal auf die Struktur eines Raumes gezogen werden können [3]. Die Raumstruktur und die funktionalen Verflechtungen gerade dieser von Müller aufgezeigten Solitärstädte sind vielschichtiger und mannigfaltiger und beinhalten ein völlig anderes Raum-

---

1) STEINBERG, Stadtregion und Solitärstadt, S. 20; vergleiche dazu auch die Ausführungen zur Problematik der Stadtregion oben unter 5.2.

2) HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 44 ff.

3) STEINBERG, a.a.O. S. 22.

muster als nach der obengenannten Definition [1]. Diese verortet nicht die Grundlagen der zentralörtlichen Gliederung. Für die Anwendung in der Praxis der kommunalen Gebietsreform bedeutet dies, daß der Begriff der Solitärstadt keine gegebene Raumkategorie und Raumstruktur beschreibt. Er beinhaltet wohl lediglich ein Postulat einzig und allein zum Zwecke der Neugliederung, mit dessen Hilfe Zielvorstellungen für die Bildung der neuen Verwaltungskörperschaften auf "wissenschaftlicher" Grundlage vorgegeben werden [2].

Demgegenüber ist zwar der Begriff der Gemengelage noch mit raumfunktionalem und -strukturellem Inhalt behaftet, man kann ihn als eine Umschreibung der Kategorie des polyzentrischen Verdichtungsraumes ansehen. Ähnliches gilt für die städtischen Verflechtungsgebiete, bei denen die tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen nicht im einzelnen analysiert, sondern global unterstellt werden. Gerade die Zielsetzung der Bundes- und Landesraumordnung wird nicht zur Grundlage der Lösungsvorschläge gemacht. Die Aufgaben der Ordnung in den Ballungskernen und der Sicherung der Gebiete in den Ballungsrandzonen werden nicht als Primärkriterien gesehen. Es wird nur behauptet, aber nicht bewiesen, daß diese raumordnerische und raumplanerische Aufgabenstellung durch die Bildung von starken Selbstverwaltungskörperschaften leichter erfüllt werden kann. Von daher besteht die Gefahr, daß durch die Nichtbeachtung der Zielsetzung der Raumordnung und der bisher erfolgten Konkretisierung durch die Landesplanung nicht eine

---

1) für den Raum Bielefeld vergleiche dazu STEINBERG, a.a.O., S. 19 ff; für den Raum Münster vgl. dazu HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 38 ff.

2) So wohl auch HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Münster, S. 40 - 41; allerdings nicht direkt zu den Ausführungen der Sachverständigenkommission, sondern zu den Vorstellungen der Landesregierung im Neugliederungsvorschlag Münster/Hamm v. 29.3.1973; - (Fundstelle o. unter 1.) -

notwendige Kongruenz von Raumstruktur und Verwaltungsstruktur entsteht, sondern die existente Diskongruenz sich wohl möglich verstärkt. Es wäre gerade in den Verdichtungsräumen, ob monozentrisch oder polyzentrisch ist hierbei bedeutungslos, unbedingt erforderlich gewesen, zunächst eine detaillierte, wissenschaftlich-empirische, landeskundliche, geographische, ökonomische, demographische und verwaltungswissenschaftliche A n a l y s e der Gebiete auf ihre Struktur und funktionalen Zusammenhänge vorzunehmen und erst dann dem ein adäquates Netz von Verwaltungseinheiten zur Seite zu stellen. Die Sachverständigenkommission hat es unterlassen, diese zwar zeitraubende, aber grundlegende Analyse vorzunehmen oder vornehmen zu lassen, bevor sie mit ihren eigenen Neugliederungsvorschlägen an die Öffentlichkeit trat. Auch wenn die Landesplanung eine großräumige Planung ist und somit auch voluminöse Verwaltungseinheiten anscheinend die Maxime der Überlegungen sein sollen, ist dennoch mit LAUX festzustellen [1], daß Eingriffe in die gewachsenen Verwaltungsstrukturen von größerem Ausmaß nicht mit dem Rezept größer ist besser begründet werden können.

Nochmals ist hervorzuheben, daß die Gebietsreform ihren Ansatz im planerisch- empirischen Bereich von Raumordnung und Raumplanung finden muß, nicht aber im institutionellen Bereich. Es kann aus diesem Grunde NIEMEIER nicht beigepflichtet werden, wenn er ausführt, man werde für die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen sagen können, "daß die Erkenntnisse der Landesplanung für die Abgrenzung der Räume eine große Rolle gespielt haben, soweit sie in den Gutachten niedergelegt sind" [2].

---

1) LAUX, Verwaltungsreform, DÖV 1969/233, 236; a.A. ROTHE, DVBl. 1969/784 ff, der die Bildung von großen Verwaltungseinheiten aus dem Gesichtspunkt verlangt, weil für die Großstadt und ihr Umland ein einheitlicher Planungsträger erforderlich sei.

2) NIEMEIER, [illegible]

Die Neugliederungsvorschläge der Sachverständigenkommission für die Verdichtungsgebiete vermögen aus dem Grunde nicht zu überzeugen, weil sie nicht an den raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien orientiert sind.

6.1.3. Die Neugliederung der Kreise und die Verwirklichung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze

Bei ihren Vorschlägen zur Gebietsreform der Kreise geht die Sachverständigenkommission von dem Grundsatz aus, daß generell Räume mit einer Größe und Bevölkerungszahl zu bilden seien, in denen zukünftig leistungsfähige Gemeinden ihre ihnen zustehenden Aufgaben ausreichend erfüllen könnten [1]. Es gebe dennoch auch nach der gemeindlichen Neugliederung Aufgaben, die infolge der Natur der Sache überörtliche Aufgaben seien oder werden könnten, die also von den Gemeinden auf die Kreise übertragen werden müßten [2].

Die Kommission teilt also die kommunalen Aufgaben in örtliche und überörtliche ein, erstere sollen bei den Gemeinden verbleiben, letztere auf die Kreise übergehen; dies sind besonders Elektrizitäts- und Gasversorgung, Wasserversorgung, die Abwasserklärung und die Abfallbeseitigung. Die Erfüllung und Durchführung dieser Aufgaben gebe in den einzelnen Gemeinden ein sehr uneinheitliches Bild, diese Situation müsse im Interesse des Bürgers im Wege der Aufgabenverlagerung bereinigt werden. Dieser Ausblick der Kommission auf eine Funktionalreform nach der Gebietsreform scheint aus dem Grunde notwendig, da hiermit auch gleichzeitig der für die

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 58.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 59.

Neugliederung notwendige Verwaltungsaufbau seine Grundlage findet. Detailliert wird im Gutachten auf die zukünftige Erfüllung der wichtigsten Kreisaufgaben eingegangen [1], mit deren Grundlagen der gebietliche Zuschnitt der neuen Kreise in verwaltungsorganisatorischer Sicht indiziert wird, da die verschiedenen Aufgaben jeweils ein Minimum an Einwohnern und Fläche zur optimalen Erfüllung und Bedienung benötigen [2].

Darüber hinaus sind aber von der Kommission auch raumordnerische und raumplanerische Erwägungen für die Kreisneugliederung zugrunde gelegt worden. Die siedlungsräumliche und wirtschaftliche Gliederung des Landes und das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen müsse berücksichtigt werden, damit die neuen Kreise ihren Beitrag für die zukünftige Landesentwicklung voll erfüllen könnten [3]. Die Gliederung der Kreise habe so zu erfolgen, daß die allgemeinen Gliederungsprinzipien des Landesentwicklungsprogramms ihren Eingang darin fänden. Die Entwicklungsschwerpunkte mit ihren Einzugsbereichen sollten möglichst von e i n e m Kreisgebiet umschlossen werden, ebenso die Entwicklungsachsen, wobei darauf geachtet werden sollte, daß die Kreisgrenzen nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der geographischen und topographischen Lage nicht parallel zu den Achsen verlaufen, sondern sie möglichst senkrecht durchschnitten [4]. Das zukünftige Kreisgebiet solle möglichst abgerundet sein,

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 61 - 85; Volksschulaufsicht (S. 61 ff), Berufsschulwesen (S. 63 ff), Gesundheitswesen (S. 66 ff), Krankenhauswesen (S. 68 ff), Straßenbau (S. 69 ff), öffentliches Nahverkehrswesen (S. 73 ff), Kulturbau (S. 76 ff), Katasterwesen (S. 80 ff), Straßenverkehrsamt (S. 82 ff) und die Aufgabe des Kreises als untere staatliche Verwaltungsbehörde (S. 84 ff).

2) vgl. dazu die Ausführungen im Gutachten, Abschnitt B, S. 85.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 12.

4) Gutachten, Abschnitt B, S. 88 ff, Bes. S. 89.

der Sitz der Verwaltung dabei in etwa im Zentrum des Kreises liegen, damit die Kreisstadt als Verkehrsmittelpunkt der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung mit den Leistungen der Verwaltung Genüge tun kann [1].

Zur Größe des Kreisgebietes legt sich die Kommission nicht fest, hält einen Kreis mit 500 qkm für zu klein und setzt somit nur einen unteren Schwellenwert. Nach oben müsse jeweils entscheidend die Verteilung der Bevölkerung auf das Kreisgebiet berücksichtigt werden; die Sachverständigen wenden sich ausdrücklich gegen die Angaben von konkreten Zahlen, da diese aus dem Zusammenhang herausgerissen seien und irreführen könnten [2]. Als R i c h t zahlen werden genannt eine Einwohnerzahl über 200.000 und eine Fläche von mehr als 800 qkm, da diese Werte noch eine Überschaubarkeit des Kreisgebietes sowie eine optimale Verwaltungsarbeit gewährleisten würden [3]. Ebenso verhält es sich mit den Entfernungsangaben, die benötigt werden, um die Kreisverwaltung zu erreichen. Exakte Werte werden nicht angegeben, da einmal der Ausbau des Straßennetzes in den einzelnen Gebieten sehr unterschiedlich sei, zum anderen eine Fahrt sowohl mit öffentlichen wie privaten Verkehrsmitteln berücksichtigt werden müsse, andererseits die Bedienung im öffentlichen Nahverkehr sehr unterschiedlich sei und auch der Faktor der wachsenden Mobilität der Bevölkerung hinzukomme. Lediglich wird angeführt, daß eine Gesamtreisedauer zur Kreisverwaltung und zurück mit öffentlichen Verkehrsmitteln von 5 - 6 Stunden noch als zumutbar angesehen werden müsse, wobei aber im Einzelfall Neugliederungslösungen nicht daran scheitern dürften, weil diese Werte nicht zu realisieren seien,

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 92 ff.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 92.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 100 ff, bes. S. 107.

dann müßten verstärkt das Straßennetz und die Nahverkehrssysteme ausgebaut werden [1].

Soll nun das Kreisgebiet von oben in die großräumige Planung von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen sich integrieren, so müsse es sich siedlungsräumlich von unten auf einer klaren Gliederung der Nahversorgungsbereiche von Gemeinden des Grundtyps A und der übergreifenden Versorgungsbereiche vom Grundtyp B aufbauen, wobei zu berücksichtigen sei, daß sich in Ballungszonen und städtischen Verflechtungsgebieten die beiden Versorgungsbereiche häufig deckten. Eine Teilung der gemeindlichen Versorgungsbereiche durch die Grenzen von Kreisen solle nach Möglichkeit vermieden werden. Der Grenzverlauf müsse dort erfolgen, wo "wie bei einer Wasserscheide die Strömung der gemeindlichen Zusammenhänge verschiedene Richtungen einnimmt" [2]. In den verstädterten Zonen würde dies zwar nur eine annähernde Abgrenzung bedeuten können, jedoch sei eine perfekte Abgrenzung nicht wünschenswert und möglich aus dem Grunde der Entwicklung und Dynamik des menschlichen Zusammenlebens. Zusammenhänge in historischer, konfessioneller, landsmannschaftlicher und politischer Hinsicht sollten wohl bei dem Zuschnitt des neuen Kreisgebietes beachtet werden, ausschlaggebend dafür sei jedoch der Wille, die Reform, deren Notwendigkeit sich erwiesen habe, nicht an Schranken dieser Art scheitern zu lassen [3].

Ausdrücklich wird die Wiedereinkreisung von mehreren jetzt noch kreisfreien Städten um 100.000 Einwohner befürwortet, da diese Gemeinden nicht nur eine Eigenverantwortlichkeit für ihr relativ kleines Gebiet, sondern eine Mitverantwortung für den Groß-

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 93 ff, bes. S. 94.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 97.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 98 ff, bes. S. 100.

raum zu tragen hätten, weshalb sie ihre Eigenständigkeit aufgeben müßten [1]. Ebenso wird eine kommunalverfassungsrechtliche Sonderstellung dieser größeren kreisangehörigen Gemeinden durch Übertragung von einzelnen Aufgaben durch Spezialgesetze (z.B. Jugendwohlfahrt, Bauaufsicht) von der überwiegenden Mehrheit der Kommissionsmitglieder zurückgewiesen [2], da dadurch der Unterschied der kommunalen Leistungskraft zwischen größeren und kleinen Gemeinden nicht abgebaut, sondern wieder und sogar noch verstärkt zutage treten würde. Dies sei aber nicht im Sinne der Gebietsreform. Das Stadt- Umland- Problem könne bei den existent bleibenden kreisfreien Städten durch die Einbeziehung des Umlandes in das Stadtgebiet und die Bildung eines Kreises neuerer Art nicht gelöst werden [3]. Dieser sogenannte erweiterte Stadtkreis mit einer seinen Mitgliedern - Kernstadt und Umlandgemeinden - übergeordneten Organisations-, Finanz- und Personalhoheit, die nicht nur die üblichen Kreisaufgaben erfüllten, sondern auch diejenigen, die nicht originär Kernstadt oder Umlandgemeinden beträfen, verstoße gegen das bundes- und landesraumordnungsrechtliche verankerte Prinzip der zentralörtlichen Gliederung, da es den gesamten

---

1) Gutachten, Abschnitt B, S. 110 ff, Bes. S. 112 und 113; dieses "Schicksal" soll folgende Städte treffen: Leverkusen, Neuss, Viersen, Bocholt, Herford, Hamm, Iserlohn, Lüdenscheid und Witten. Mönchen-Gladbach und Rheydt sollen nach den Vorschlägen der Kommission zusammengelegt werden. Würden diese Vorstellungen verwirklicht, blieben in Nordrhein-Westfalen nur noch 18 kreisfreie Städte mit jeweils erheblich über 200.000 Einwohnern übrig: Düsseldorf, Duisburg, Essen, Krefeld, Mönchen-Gladbach/Rheydt, Remscheid, Solingen, Wuppertal, Bonn, Köln, Aachen, Gelsenkirchen, Münster, Recklinghausen, Bielefeld, Bochum, Dortmund und Hagen.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 113 ff; Minderheitsvotum eines Kommissionsmitgliedes S. 120 ff, zweier Mitglieder S. 127 ff.

3) Gutachten, Abschnitt B, S. 129 ff, bes. S. 131 und 132.

Umlandraum mit der Kernstadt zusammenschließe und Eigenleben durch funktionale Verflechtungen und Zusammenhänge nicht berücksichtige. Es bleibt also der herkömmliche Landkreis und die kreisfreie Stadt als kommunal verfassungsrechtliche Lösung bestehen. Mehrheitlich wird vorgeschlagen, aus den jetzt bestehenden 65 Kreisen und kleineren kreisfreien Städten unter Einbeziehung benachbarter Gebiete 31 Kreise zu bilden [1].

Weiterhin wird von der Sachverständigenkommission auch noch eine Neuordnung der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften vorgeschlagen [2]. Als wichtigstes darf daraus genannt werden, der Vorschlag einer Änderung des Bundesbaugesetzes dahingehend, daß ein generell wünschenswerter Planungspflichtverband nur auf Antrag eines Planungsträgers gebildet werden kann.

Aus dem Blickwinkel von Raumordnung und Raumplanung sind die Vorschläge der Sachverständigenkommission für die Kreisneugliederung am meisten durchdacht. Es werden bei ihnen die raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien weitgehend beachtet [3].

- - - - -

1) vgl. auch die zwei Minderheitsvoten zur Neugliederung der Kreise: S. 168 ff und S. 180 ff; s. auch die Zahlenwerte in der Zusammenfassung S. 166 - 167; diesen Landkreisen würden, wenn die Vorschläge der Kommission realiter durchgeführt würden, die 18 kreisfreien Städte gegenüberstehen.

2) Gutachten, Abschnitt B, S. 186 ff.

3) dabei spielt eine Aufgabenverlagerung noch keine Rolle. Diese wurde und wird noch diskutiert, im Rahmen der kommunalen Gebietsreform jedoch noch nicht vorgenommen. Speziell in Schleswig-Holstein waren Ende der 50-er Jahre Überlegungen angestellt worden, ob man im Rahmen der Neuorganisation des Verwaltungsaufbaus eine Aufgabenverlagerung von der Regierung weg auf kommunale Großkreise anstreben sollte oder ob besser Landeskommunalverbände geschaffen werden sollten; s. dazu PARTSCH, StT 1959/149, 153; die Verwaltungs- und Gebietsreform wurde letztlich aber doch auf den Großkreisen aufgebaut.

Aus der Natur der Sache kann bei der Frage der Lösung der Gebietsreform auf der Kreisebene das Kriterium des Flächenbedarfs keine Rolle spielen. Ähnlich verhält es sich mit dem Prinzip der ındortförderung allerdings mit der Einschränkung, daß ein über mehrere Gemeinden sich erstreckender Förderungsraum auch von einem Kreisgebiet umschlossen werden muß. Das Prinzip der Deckungsgleichheit von Raumstruktur und Verwaltungsstruktur soll nach den Vorstellungen der Kommissionsmitglieder auf der einen Seite durch Schaffung von Großkreisen unter Verlagerung von Aufgaben der Gemeinden auf die Kreise verwirklicht werden, auf der anderen Seite die zentralörtliche Gliederung im ländlichen Gebiet bezüglich Klein- und Mittelzentren nach oben abdecken, gleichzeitig aber auch für einen größeren Raum das System der Entwicklungsschwerpunkte und - Achsen in seinen Bereich integrieren. Die Verwirklichung und Wahrung wesentlicher raumordnerischer und raumplanerischer Kriterien ist in dem Gutachten angestrebt und durch die detaillierten Vorstellungen gedanklich vollzogen. Raumfunktionale Räume sowohl auf der Grundlage des zentralörtlichen Gliederungsprinzips als auch auf der Grundlage des Systems der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen sollen die Basis für die Neugliederungsüberlegungen bei der Kreisreform bilden [1].

Es ist aber unerläßlich die Neugliederungsvorstellungen für die Gemeindeebene und die für die Ebene der Kreise grundsätzlich zusammen zu sehen, da nur dadurch eine Harmonisierung auf beiden Stufen und eine gegenseitige Integration erreicht werden kann. Deshalb empfiehlt sich auch das Verfahren der

---

1) NIEMEIER, Grundlagen, DÖV 1969/369, 371;
KÖSTERING, 2. Teil, SKV 1971/125, 125.

Gebietsreform in einem Raum einheitlich für Gemeinden und Kreise vorzunehmen [1], um Diskongruenzen in raumfunktionaler Hinsicht zu vermeiden. Problematisch ist die Bemessung des Kreisgebietes bezüglich der Flächengröße und der Bevölkerungszahl. Es ist positiv zu vermerken, daß die Sachverständigenkommission keine Zahlen für das Optimum angegeben hat, sondern nur Mindestschwellenwerte. Jedoch darf nicht verkannt werden, daß mit wachsender Größe der Selbstverwaltungskörperschaft eine Unüberschaubarkeit des Handelns sowohl des Kreistages als auch der Verwaltung für den Bürger in Einklang geht [2].

Es wird daher eine wesentliche Aufgabe der Organe der neuen Großkreise sein, orts- und bürgernah zu arbeiten, um eine Integration sowohl im Hinblick auf die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden als auch im Blick auf die Kreisbewohner in das Kreisgebiet zu ermöglichen. Die wachsende Mobilität der Bevölkerung wird zu oft als Alibi für die Schaffung integrationsunfähiger, großer Selbstverwaltungskörperschaften benutzt [3], um das Schwinden des Mitverantwortungsbewußtseins in der Bevölkerung am kommunalen Geschehen zu ummänteln. Daß diese Folge wirklich eintritt, ist sowohl dem Landesgesetzgeber in seiner Neugliederungsverantwortung anzulasten als auch den kommunalen "Berufspolitikern", die

---

1) anders in Niedersachsen: Hier wird zunächst eine Gemeindereform für das ganze Land durchgeführt, danach soll die Kreisreform in Angriff genommen werden. Dieses Verfahren ist aus der Sicht eines mit seinen Gemeinden integrierten Kreisgebietes sehr bedenklich. (Vgl. zum Verfahren: HOPPE/RENGELING, S. 20 ff mwN; auch THIEME, Gebietsreform, DÖV 1969/230 ff.)

2) EVERS, Reform, DVBl 1969/765, 768; v. UNRUH, Einrichtung, DVBl 1973/1, 9.

3) von UNRUH, a.a.O., S. 10 ff.

eine Verbindung mit ihren Wählern und Mitbürgern unter dem Deckmantel der Arbeitsüberlastung abbrechen lassen. Auch in dem neuen Großkreis muß man in der Lage sein, den Bürger aktiv am kommunalpolitischen Geschehen teilnehmen lassen zu können. Eine Mitarbeit muß ihm sowohl unmittelbar ermöglicht werden als auch mittelbar über den von ihm gewählten Kreistagsabgeordneten. Ein weiteres Problem wird wohl auch noch längere Zeit darin liegen, daß durch die Erweiterung der Kreisgebiete die Entfernungen zum Aufsuchen der Kreisverwaltungen wachsen und somit der Zeitaufwand für die Inanspruchnahme der Leistungen der Verwaltung steigt. Dies ist im wesentlichen auf den mangelhaften Ausbau des Straßennetzes und des öffentlichen Nahverkehrs zurückzuführen. Man wird nicht darum herumkommen, in den größeren Gemeinden Nebenstellen der Kreisverwaltung einzurichten, um auch in einer flächenmäßig großen Selbstverwaltungskörperschaft eine möglichst bürgernahe Verwaltung anzubieten.

Aus dieser Diskussion der Vorstellungen der Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen ist zu entnehmen, daß aus der Sicht von Raumordnung und Raumplanung deren Grundsätze eine sehr unterschiedliche Aufnahme und Anwendung in den Vorstellungen des Gutachtens erfahren haben. Man vermißt völlig eine gewisse Systematisierung der Anwendung und Einbeziehung der raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien in die Überlegungen der Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung. Zusammenhänge wurden zwar an mehreren Stellen begründet, jedoch wird dabei nicht auf einen methodischen Ansatzpunkt zurückgegriffen, vielmehr werden die Bindungen der kommunalen Neugliederung an die Raumordnung und Raumplanung meist wahllos zusammengestellt und nicht rational nachvollziehbar aufbereitet.

6.2. Ein Ausblick auf die Gesetzgebungspraxis

Ein kurzer Exkurs in die Praxis des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen bei der kommunalen Neugliederung zeigt aber, daß sich die Legislative von den Zielvorstellungen der Gutachten weit entfernt hat trotz der Zusicherung, daß die Ausführungen in dem Sachverständigengutachten die Grundlage für die jeweilige Neugliederungskonzeption gebildet hätten [1]. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, eine eingehende Analyse jedes einzelnen Neugliederungsgesetzes dahingehend vorzunehmen, wie die Vorstellungen der Sachverständigenkommission nun im konkreten Gesetz tatsächlich beachtet worden sind. Daß der Gesetzgeber von diesen Modellvorstellungen ziemlich weit abgegangen ist, soll an vier Beispielen exemplarisch bewiesen werden.

1. Der Entwurf des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld [2] sah die Eingemeindung der Stadt Sennestadt in die Stadt Bielefeld vor. Sennestadt "von einer ursprünglich ländlichen Gemeinde seit den Jahren 1954/1955 planmäßig als modern geprägte Entlastungsstadt für Bielefeld" entwickelt [3], sollte ihre Selbständigkeit

---

1) s.o. S. 2, FN. 2).

2) s.o. S. 1, FN 2); der Entwurf ist ohne Änderung in dieser Beziehung Gesetz geworden; der Neugliederungsraum Bielefeld ist der Neugliederungsraum 2, vgl. Tafel 3 im Anhang.

3) vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 224.

aufgeben und ein Teil der neuen Stadt Bielefeld werden [1]. Die Konstellation Bielefelds als Ballungskern und Sennestadts als Ballungsrandzone bot für die kommunale Neugliederung zwei Modellösungen an: Entweder Sennestadt als mittelzentrale Entlastungsstadt für Bielefeld oder Sennestadt als Außenzentrum Bielefelds. Der Gesetzgeber entschied sich dafür, die Sennestadt einzugemeinden, damit sie die Stadt Bielefeld als Außenzentrum nach einem städtebaulichen Konzept stärkt [2]. Sennestadt liegt über 15 km von der City Bielefelds entfernt und hat aus diesem Grunde sowie aufgrund einer vorzüglich ausgebauten Infrastruktur im öffentlichen wie im privaten Bereich, wie der Gesetzgeber selbst zugesteht, gute Voraussetzungen für eine Entlastungsgemeinde in der Ballungsrandzone [3]. Aus diesen Ausführungen müßte sich eigentlich ergeben, daß Senne-

---

1) Sennestadt ist gemäß Landesentwicklungsplan I in der Ballungsrandzone gelegen und hatte am 30.4.1972 21.831 Einwohner auf einer Fläche von knapp 22 qkm. Bielefeld landesplanerisch ausgewiesen als Ballungskern und Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung hatte vor der Neugliederung 168.473 Einwohner auf knapp 48 qkm. Nach der Neugliederung hat die Stadt Bielefeld eine Fläche von insgesamt 259 qkm und eine Bevölkerungszahl von 317.028. Zur geschichtlichen Entwicklung und der planerischen Konzeption als Städteneugründung der Sennestadt vgl.: MAUSBACH, S. 21 ff; HOPPE, Gutachten Sennestadt, S. 8-17.

2) vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 253; zwar hat der Gesetzgeber in dem Gesetzentwurf selbst ausgeführt, durch eine Verringerung der Zahl der kommunalen Planungsträger sollen in einer ausreichenden Entfernung von der City wenige, dafür aber leistungsstarke Mittelzentren gebildet werden, die im Hinblick auf das großstädtische Oberzentrum eine ergänzende Funktion zur Entlastung der City wahrnehmen und Konkurrenzplanungen unterlassen. Vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 204.

3) vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 278.

stadt als mittelzentrale Entlastungsstadt für Bielefeld selbständig bleiben und nicht nach Bielefeld eingemeindet werden mußte. Der Gesetzgeber ging aber davon aus, daß Bielefeld als Solitärstadt zu kennzeichnen ist, da sie als Kernstadt einer einpoligen Stadtregion die Funktion eines Ober- oder Großzentrums für ein weites Umlandgebiet (Wirtschaftsrau wahrzunehmen hat [1]. Die Begriffe Stadtregion, Solitärstadt sowie andere Termini der Raumplanung werden vom Gesetzgeber ohne Definition und Diskussion in den Gesetzentwurf gebracht und stehen somit als Angelpunkte für die Neugliederung des Raumes Bielefeld fest. Zusammen mit dem vorgelegten städtebaulichen Gesamtkonzept der Stadt Bielefeld bildete die verfehlte Ausweisung dieses Raumes als Stadtregion und Solitärstadt die Grundlage, Sennestadt nicht als mittelzentrale, selbständige Stadt zu belassen, sondern sie zu einem unselbständigen Außenzentrum zu machen. Dies ist um so verwunderlic als weder die Stadt Bielefeld in ihrer Studie zur Stadtentwicklung noch der Gesetzgeber in dem Gesetzentwurf eine Funktion der Sennestadt in dem städtebaulichen Gesamtkonzept ausgewiesen hat. Während nämlich anderen eingemeindeten Bezirken um Bielefeld durchweg genau spezifizierte Funktionen zukommen sollen, erscheint dem Gesetzgeber für Sennestadt eine "Weiter entwicklung der Wohnbebauung möglich, darüber hinaus sei eine weitere Industrieansiedlung anzustreben"[2]. Daraus, daß auch

- - - - -

1) Vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 227.

2) Vgl. Gesetzentwurf Bielefeld, S. 257; HOPPE, Gutachten Sen stadt, S. 24 ff, hat sowohl für das Modell Entlastungsstad als auch für das Modell Außenzentrum Maßstäbe aus den Gese unterlagen abgeleitet und diese je nach dem Grad ihrer Ver wirklichung im Gesetzentwurf gewichtet. (Maßstäbe für das A u ß e n z e n t r u m : 1. bauliche und siedlungsstruktu le Verflechtungen; 2. allgemeiner Raumbedarf der Zentralst in dieser Gemeinde; 3. starke Versorgungsbeziehungen im Be reich freier Zusammen-

der Gesetzgeber für die Sennestadt keine Aufgabe im Hinblick auf den Gesamtraum Bielefeld sieht, muß aber geschlossen werden, daß Bielefeld für seine eigenen Raumfunktionen die Sennestadt nicht benötigt. Aus dem Gesichtspunkt der Raumordnung und Raumplanung war also die Eingemeindung Sennestadts nach Bielefeld nicht erforderlich. Wäre der Gesetzgeber bei den Vorstellungen der Sachverständigenkommission geblieben, dann hätte Sennestadt als selbständige mittelzentrale Entlastungsstadt bestehen bleiben müssen und damit eine Funktion im Gesamtraum zugewiesen bekommen. Einer solchen Argumentation gestützt auf die verfassungsrechtliche Vorschrift des Art. 78 nwLV hat sich auch der VerfGH des Landes NW bei seinem Urteil über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Sennestadt verschlossen [1]. Selbst

---

hänge; 5. intensive und stark wechselseitige Pendlerbeziehungen; 6. merklicher Abwanderungssaldo an Betrieben und Personen zu Lasten der Zentralstadt; 7. Verbesserung und Ausbau der innerstädtischen Naherholungsgebiete und Freizeiteinrichtungen; 8. Flächen, die aufgrund der landschaftlichen Lage einen besonderern Wohnwert für die Zentralstadt haben; 9. Flächen für die Erfüllung bestimmter oberzentraler Funktionen; 10. örtliche Verbundenheit, Zusammengehörigkeitsgefühl und Gemeinschaftsbewußtsein; 11. Politische Beteiligung der Bevölkerung; Maßstäbe für die E n t l a s t u n g s s t a d t: 1. Fähigkeit zu eigener mittelzentraler Entwicklung; 2. hinreichender Abstand vom örtlichen Verflechtungsbereich; 3. Begrenzung der Überschneidungen auf ein Mindestmaß; 4. Vermeidung ökonomisch sinnwidriger Konkurrenzplanungen und Konkurrenzentwicklungen; 5. Mindesteinwohnerzahl in der Regel 30.000, die eine Entlastungsstadt entweder aufweist oder in absehbarer Zeit aufweisen muß; 6. Bedeutungsüberschuß für die Nachbargemeinden; 7. örtliche Verbundenheit, Zusammengehörigkeitsgefühl und Gemein-schaftsbewußtsein; 8. politische Beteiligung der Bevölkerung;). Nach der Gewichtung aufgrund des Grades der Verwirklichung dieser Maßstäbe (Skala von 1-9) kommt HOPPE zu dem Ergebnis, daß die Lösung Sennestadt als Entlastungsstadt offensichtlich und eindeutig besser geeignet sei gegenüber der Lösung Sennestadt als Außenzentraum. (S. 76 ff).

1) VGH NW, U.v. 2.11.1973 - VGH 17/72 (Sennestadt-Urteil) -, teilweise veröffentlicht in DVBl 1974/515 ff.

den Hinweis, das Bielefeld-Gesetz stehe nicht in Einklang mit der Vorschrift des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 4 ROG, der in angemessener Entfernung von Verdichtungsräumen die Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten fordert, verwarf der Verfassungsgerichtshof mit der Begründung, ein solcher Fall träfe für Sennestadt gar nicht zu [1].

2. Der Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm [2] sieht vor, daß die Gemeinde Hiltrup im südlichen Verflechtungsbereich der Stadt Münster in diese eingemeindet wird. Gesichtspunkte für die Eingemeindung aus raumordnerischer und raumplanerischer Sicht sind nach Ansicht des Gesetzgebers die Stellung der Stadt Münster als Stadtregion, Solitärstadt, Wirtschaftsraum, zentraler Ort. Weiteres Kriterium ist der Flächenbedarf für den gesamten Entwicklungsraum und das städtebauliche Gesamtkonzept [3]. Obwohl im Gegensatz zu Bielefeld und Sennestadt zwischen Münster und Hiltrup sowohl eine geringere Entfernung gegeben ist als auch Verflechtungsbeziehungen vorliegen, greifen dennoch die raumordnerischen und raumplanerischen Gesichtspunkte für die Eingemeindung Hiltrups nach Münster nicht durch. Denn der Gesetzentwurf bringt keinen Nachweis dafür, daß die Struktur des Gesamtraumes Münster erheblich verbessert würde, wenn es zu einer Eingemeindung von Hiltrup in die Stadt Münster käme. Die Frage, ob es der Entwicklung des Gesamtraumes mehr diene, wenn die gesamte verstädterte Zone und damit auch Hiltrup durch die Eingemeindung in die Kernstadt mit dieser vereinigt würde,

---

1) VGH NW, a.a.O., A.U., S. 24.

2) s.o. S. 1, FN. 3); der Neugliederungsraum Münster/Hamm ist der Neugliederungsraum 3, vgl. Tafel 3 im Anhang.

3) vgl. Gesetzentwurf Münster/Hamm, S. 49 ff, S. 100 ff, S. 21 ff (allgemeine Voraussetzungen).

ist vom Gesetzgeber ausschließlich unter dem Blickwinkel der Interessen der Stadt MÜnster beantwortet worden. Entgegen den Vorstellungen der Sachverständigenkommission, daß die Gemeinde Hiltrup zu einer B-Gemeinde ausgebaut werden könnte, verneint der Gesetzgeber von vornherein eine solche Entwicklungsfähigkeit, er stellt nur auf die Interessen der Stadt MÜnster ab, die a priori identifiziert werden mit den nicht näher definierten, und somit auch nicht näher rational nachvollziehbaren Interessen des Gesamtraumes [1].

Beide Beispiele zeigen, daß der Gesetzgeber von der Vorstellung der Sachverständigenkommission, um Ballungskerne und größere städtische Verflechtungsgebiete aufgrund von mittelzentralen Verflechtungsbereichen eigenständige Entlastungsorte zu schaffen, völlig abgewichen ist. Weiterhin zeigt sich, wie schon im Ansatz in den Gutachten vorhanden, hier jedoch erheblich verstärkt, daß Raumordnung und Raumplanung sowie speziell daraus entwickelte Begriffe in der Gesetzgebungspraxis meist nur die Funktion haben, als Alibi für eine rational nicht begründete und damit nicht nachvollziehbare Neugliederungslösung zu dienen.

3. Ebenfalls im Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes MÜnster/Hamm wird von der Forderung der Sachverständigenkommission im Gutachten A abgegangen, Nahversorgungsbereiche mit gemeindlichen Grenzen zur Deckung zu bringen und Gemeinden des Typs A mit mindestens 8.000 Einwohnern zu schaffen. Im Gesetzentwurf wurde ein für diesen Raum spezielles Konzept der Gemeindeneugliederung, nämlich das sogenannte "MÜnsterland-Konzept" entworfen. In der

- - - - -

1) Vgl. HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten MÜnster, bes. S. 180 ff.

der Begründung des Entwurfs heißt es dazu [1]: "Wie bereits ... dargelegt, kann die Neugliederung der besonderen Struktur des Münsterlandes am besten dadurch gerecht werden, die B-Gemeinde zu stärken, wo immer es möglich ist. Auf leistungsfähige B-Gemeinden muß zunächst Wert gelegt werden, weil die meisten Gemeinden des Typs A gerade eine Größe erreichen, die bisher nur ausnahmsweise als ausreichende Basis für eine Grundausstattung angesehen werden konnte. Zum anderen hat die überragende Bedeutung Münsters vielfach eine stärkere und eigenständige Entwicklung der B-Gemeinden verhindert. Auch diesen Einfluß Münsters im mittelzentralen Bereich zu mindern, bedarf es einer wesentlichen Stärkung der Gemeinden des Typs B".

In der Gesetzesbegründung wird somit die Auffassung vertreten, daß sich für das Münsterland bei der kommunalen Neugliederung spezifische Probleme aufgrund der besonderen Siedlungsstruktur ergeben würden [2]. Wegen der gerade im Münsterland vorherrschenden geschlossenen Ortslagen und der größeren Distanzen zu den Nachbargemeinden hätten zahlreiche dieser Gemeinden sich zu Selbstversorgerorten mit einem eigenen, in sich geschlossenen Nahversorgungsbereich gebildet, die nur wenige Nahversorgungsbeziehungen zu den Nachbarorten aufweisen würden. Verflechtungen zwischen den einzelnen A-Gemeinden seien kaum vorhanden, größere Gemeindeeinheiten ließen sich durch Zusammenfassung mehrerer kleinerer Gemeinden wegen der zwischen ihnen bestehenden zu großen Entfernungen und wegen des Mangels der Ausbildung eines dann gemeinsamen Nahversorgungsbereiches kaum schaffen. Auf der anderen Seite hätten aber die meisten dieser A-Gemeinden die für diesen Typ geforderte Einwohnergrenze von mindestens 8.000 Menschen nicht erreicht. Der Gesetzgeber sieht sich also vor der Situation, eine Kongruenz der einen Forderung

1) Gesetzentwurf Münster/Hamm, S. 309/310.

des Gutachtens, Abschnitt A, zu gestalten, nämlich die Nahversorgungsbereiche mit gemeindlichen zur Deckung zu bringen, und der zweiten Forderung des Gutachtens, Gemeinden des Typs A mit mindestens 8.000 Einwohnern zu bilden. Daraus muß auch die Entwicklung des "Münsterland-Konzeptes" gesehen werden, daß in Zukunft das eigentliche Gerüst der Gemeindestruktur im Münsterland die Gemeinden des Typs B bilden sollen. Ein geschlossener, stufiger Aufbau und die Verzahnung der Gemeinden der Typen A und B, wie sie im Gutachten vorgeschlagen worden ist, soll also im Münsterland nicht verwirklicht werden. Der Gesetzentwurf geht sogar soweit, daß 25 A-Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl unter 8.000 Einwohnern hingenommen werden sollen, von diesen würden sogar 6 Gemeinden unter 5.000 Einwohnern, 2 Gemeinden unter 4.000 Einwohnern liegen. Diese Gemeinden würden ungewöhnliche Ausnahmefälle bilden, in denen eine andere Lösung der kommunalen Gebietsreform nicht vertretbar sei. Diese Ausführungen im Gesetzentwurf lassen nur darauf schließen, daß die kommunale Neugliederung im Rahmen des "Münsterland-Konzepts" von den Grundlagen des Gutachtens, Abschnitt A, erheblich wenn nicht sogar völlig abweicht. Bemerkenswert ist dennoch, daß im Gesetzentwurf ausdrücklich betont wird, es handele sich dabei nicht um eine Abweichung von der Gebietsreform in den ländlichen Zonen, das "Münsterland-Konzept" führe vielmehr nur zu einer Verschiebung der Akzente der Gebietsreform zugunsten der mittelzentralen Entwicklung [1]. Aber auch bei dem mittelzentralen Versorgungsbereich der Gemeinden des Typs B läßt sich eine Willkürlichkeit der Veränderung der Grundlagen im Gesetzentwurf feststellen. Das Gutachten, Abschnitt A, legt für eine solche Gemeinde nämlich einen Mindest e i n z u g s b e r e i c h von 30.000 Einwohnern zugrunde, der Richtwert von 20.000 Einwohnern im E i n z u g s b e r e i c h sollte dabei möglichst nicht unterschritten werden. Im Gesetzesvorschlag Münster/Hamm

---

1) so ausdrücklich: Gesetzentwurf Münster/Hamm, S. 33 ff.

wird nunmehr betont, daß "aufgrund der bisherigen Erfahrungen ... die Gemeinde des Typs B selbst den Richtwert von 20.000 E i n w o h n e r n nicht unterschreiten" soll [1]. Auch wenn diese Zahlen im Gutachten, Abschnitt A, nur als Richtzahlen verstanden werden müssen, so daß eine gewisse Relativität von vornherein gegeben ist, wird aber im Gesetzentwurf die Grundlage für diese Richtzahlen willkürlich verändert, indem sie nunmehr nicht für den E i n z u g s b e r e i c h sondern für die B e v ö l k e r u n g s z a h l der Gemeinde selbst eine Rolle spielen sollen. Aufgrund welcher Erfahrungen dies unbedingt zu geschehen hat, wird im Gesetzentwurf nicht gesagt. Auch in diesem Rahmen ist also eine völlig Abkehr der Gesetzgebungspraxis von den Vorstellungen im Sachverständigengutachten zu sehen [2].

4. Im Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet [3] werden, wie im Sachverständigengutachten, Abschnitt B, zwei Modelle zur Lösung der kommunalen Gebietsreform in diesem Raum dargeboten: Das Städte- und Kreismodell und das Städteverbandsmodell. Das Städteverbandsmodell ist speziell für die Gemeinden in der Ballungsrandzone deshalb äußerst interessant, da nach diesem Modell diese Gemeinden in der Mehrzahl ihre Selbständigkeit behalten würden, da ihnen eine mittelzentrale Funktion in diesem Lösungsvorschlag zugewiesen wird. Auf der anderen Seite wird denselben Gemeinden beim Städte-Kreis-Modell eine mittelzentrale Entwicklung in ihrem Bereich versagt, da diese

---

1) Gesetzentwurf Münster/Hamm, S. 27.

2) vgl. zur kritischen Würdigung des "Münsterland-Konzeptes": HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Warendorf/Freckenhorst, S. 11 ff; HOPPE/TIGGEMANN, Gutachten Borghorst/Burgsteinfurt, S.15 ff.

3) s.o. S. 1, FN. 3); der Neugliederungsraum Ruhrgebiet.

Gemeinden mit den Großstädten zusammgeschlossen werden sollen, in deren oberzentralem Verflechtungsbereich sie liegen. Das Angebot einer solchen Lösung ist deshalb unhaltbar, weil eine Stadt entweder eine mittelzentrale Entwicklung aufweist oder in absehbarer Zukunft aufweisen kann oder eine solche Entwicklung bei ihr nicht vorhanden ist. Es ist von der Raumordnung und Raumplanung her gesehen ein Unding, bei zwei verschiedenen Lösungsmodellen der kommunalen Gebietsreform für denselben Raum auch zwei verschiedene funktionale Aussagen zu machen [1].

Diese vier hier angeführten Beispiele haben gezeigt, daß die Gesetzgebungspraxis sich zum einen von den Vorstellungen des Sachverständigengutachtens weit entfernt hat, daß zum anderen bei der kommunalen Neugliederung Wege beschritten werden, die mit der Raumordnung und Raumplanung nicht in Einklang zu bringen sind. Der Gesetzgeber unterläßt es, die raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien bei der kommunalen Neugliederung planmäßig, logisch und richtig zu verorten.

---

1) z.B. soll die Gemeinde Kirchhellen nach dem Städte- und Kreis-Modell mit den kreisfreien Städten Bottrop und Gladbeck zu einer kreisfreien Stadt zusammengeschlossen werden, während sie nach dem Modell 2 auf die Gemeinden Gladbeck, Bottrop und Dorsten aufzuteilen wäre. In diesem Falle würde zwar jedes Modell der Gemeinde Kirchhellen ihre Selbständigkeit nehmen, jedoch dürfte keine von beiden Lösungen auf einer als gesichert anzusehenden raumfunktionalen Verflechtungsgrundlage beruhen.
Vgl. dazu auch: HOPPE, Gutachten Kirchhellen, S. 54 ff zum Städte-Kreis-Modell, S. 92 ff zum Städteverbandsmodell.

7. DIE BEACHTUNG DER RAUMORDNERISCHEN UND RAUMPLANERISCHEN GRUNDSÄTZE BEI DER JEWEILIGEN NEUGLIEDERUNGSKONZEPTION

Da sich herausgestellt hat, daß bei der tatsächlich durchgeführten kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen eine systematische Einordnung und Beachtung der relevanten raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien nicht erfolgt ist, soll zum Schluß aufgezeigt werden, wie diese Grundsätze in einer jeweiligen Neugliederungskonzeption ihre Beachtung finden könnten.

Es muß von dem im Neugliederungsverfahren zuständigen Organ zunächst untersucht werden, welche sachlichen und fachlichen, theoretischen und tatsächlichen, wissenschaftlichen und rechtlichen Aspekte für die Entwicklung der Konzeption einer Gebietsreform im Ansatz zu berücksichtigen sind. Beachtet werden müssen alle grundsätzlichen Gesichtspunkte und Aussagen, die durch die kommunale Neugliederung in irgendeiner Weise mittelbar oder unmittelbar angezogen werden. Als e i n e aus diesem Katalog der die Gebietsreform tragenden Säulen ist die Raumordnung und Raumplanung anzuwenden, speziell deren allgemeine Grundsätze sind zu beachten. Im Rahmen der Vorüberlegungen und -untersuchungen für die Entwicklung einer Neugliederungskonzeption muß für diesen konkreten Sachbereich festgestellt werden, daß die raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze wesentliche Aussagen für die kommunale Neugliederung zu machen haben, daß, da die Gebietsreform der Verwaltungsstruktur zugerechnet werden muß, diese von Raumordnung und Raumplanung mit bestimmt wird. Da das Prinzip der Deckungsgleichheit als das Bindeglied zwischen Raumstruktur und Verwaltungsstruktur zu gelten und die Gebietsreform Raumordnung und Raumplanung zu berücksichtigen hat, ist in die Neugliederungsplanung das Prinzip der Deckungsgleichheit

fest als e i n Faktor zu integrieren. Das bedeutet, daß über dieses Prinzip sowohl die allgemeinen Grundsätze der Verwaltungsstruktur als auch die der Raumordnung und Raumplanung Eingang in die Neugliederungsplanung finden. Die Bindung der kommunalen Gebietsreform an die raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze, die aus dem jetzt geltenden Recht abzuleiten sind, ist unverzichtbar. Da diese Prinzipien Aussagen zu der grundsätzlichen Ordnung des Raumes machen, also als vorgegeben angesehen werden müssen, sind sie auch der Neugliederungsplanung von Beginn an als Grundsätze voranzustellen. Das bedeutet für das Prinzip der Deckungsgleichheit, daß es der Ausgangspunkt des Entwurfs einer Neugliederungskonzeption sein muß.

Es ist somit festzustellen, daß die Raumordnung und Raumplanung über das Prinzip der Deckungsgleichheit Eingang in die kommunale Gebietsreform finden und daß sie im Rahmen der Neugliederungsplanung an den Anfang zu stellen sind.

Zu Beginn der Entwicklung des Entwurfs einer Neugliederungskonzeption ist daher gemäß der Gewichtung der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze zu untersuchen, in welcher strukturellen Gebietskategorie das neu zu bemessende Gebiet der Selbstverwaltungskörperschaften liegt, denn die Kriterien haben je nachdem, ob der ländliche Raum oder die Ballungszone angesprochen wird, unterschiedliche Geltung und Gewichtung [1].

Es ist beispielsweise nicht sehr sinnvoll, das ganze Bundesland Nordrhein-Westfalen auf einmal neu zu gliedern, da dann die Gefahr besteht, daß die Grundsätze nicht mehr spezifisch für den konkreten Raum in Ansatz gebracht werden, daß also

---

1) vgl. dazu oben 4.6. und Schaubild 5 im Anhang.

eine den Grundsätzen nicht genügende Konzeption ausschließlich unter Berücksichtigung des Gesamtraumes entworfen wird. Ebenso uneffektiv ist es, wie im ersten Neugliederungsprogramm geschehen, winzige Teilräume des Landes im Maßstab der Kreise neu zu ordnen. Es muß vielmehr ein raumstrukturell und -funktional weitgehen homogener Raum in toto neu gegliedert werden, da hierbei die Bestimmung des kleinen Raumes nicht übersehen aber auch die Anforderungen des Gesamtraumes mit berücksichtigt werden können. Aus diesem Grunde ist die Einteilung des Landes Nordrhein-Westfalen im 2. Neugliederungsprogramm in 8 Neugliederungsräume, die sukzessive neu geordnet werden, ohne Untersuchung der Richtigkeit der Grenzziehung zu begrüßen[1].

Sodann sind alle einschlägigen Grundsätze hinsichtlich ihrer Aussagen darzulegen und auf den konkreten Raum zu projizieren. In diesem Planungsstadium wechselt die Geltung der raumordnerischen und raumplanerischen Kriterien von der rein theoretischen Betrachtung über in die praktische Anwendung. Nachdem dann festgestellt worden ist, welche Aussagen die Grundsätze der Raumordnung und Raumplanung für das betreffende Gebiet machen und welche Schlußfolgerungen für die Ordnung des Raumes daraus zu ziehen sind, müssen diesen Erkenntnissen zur Seite gestellt werden als zweites Glied des Prinzips der Deckungsgleichheit die allgemeinen Verwaltungsstrukturkriterien. Sind diese ebenfalls nach theoretischer Darlegung in dem konkreten Raum verortet, kommt nunmehr das Stadium der eigentlichen Prüfung und Abwägung der beiden Glieder des Prinzips der Dekkungsgleichheit, indem die Vereinbarkeit der raumordnerischen

---

1) Zur Unterscheidung zwischen dem ersten und zweiten Neugliederungsprogramm, besonders zu tatsächlichen Auswirkung vgl. die Tafeln 1 - 3 im Anhang und das Werk von BÜNERMANN: "Die Gemeinden des ersten Neugliederungsprogramms in Nord-Rhein-Westfalen".

und raumplanerischen Grundsätze mit denen der Verwaltungsstruktur überprüft und dezidiert, Schritt für Schritt entwickelt wird. Hierbei sind besonders die drei verwaltungsstrukturellen Kategorien der Selbstverwaltungsebene, nämlich die kreisangehörigen und die kreisfreien Gemeinden sowie die Kreise selbst als ein grundsätzliches Kriterium den Überlegungen zugrunde zu legen, da die Geltung der zur Übereinstimmung zu bringenden Grundsätze auch hierbei eine unterschiedliche Betrachtung erfahren muß. Diese Prüfung und Angleichung wird der schwierigste und zeitraubenste Teil bei der Entwicklung einer Neugliederungskonzeption für einen bestimmten Raum sein, da nicht eine nur formal-inhaltliche sondern ausschließlich zwingende, materiell begründbare Übereinstimmung von Verwaltungsstruktur und Raumstruktur erreicht werden muß. Es genügt somit nicht, lediglich sämtliche Kriterien aufzuzeigen und dann eine Konzeption zu entwickeln, vielmehr muß aufgrund dieser Kriterien eine tiefgehende Analyse des Raumes und der Möglichkeiten der Verwaltungsstruktur in diesem Gebiet vorgenommen werden, die einmündet in ein Diskussionsstadium, in dem verschiedene Lösungsvarianten für die kommunale Neugliederung aufgestellt werden können und eingehend an Hand der raumordnerischen und raumplanerischen sowie verwaltungsstrukturellen Kriterien erörtert und auf ihre Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen, ihre voraussichtlichen direkten und indirekten Folgen sowie ihre Realisierbarkeit untersucht werden müssen. Dabei sind angrenzende, von dieser konkreten Neugliederungsmaßnahme nicht unmittelbar betroffene Gebiete mit in die Betrachtungen einzubeziehen. Am Ende dieses Diskussionsstadiums kann eine Entscheidung über die Konzeption der kommunalen Gebietsreform für diesen Raum getroffen werden. Wurde der Weg der Neugliederungsplanung wie aufgezeigt eingehalten, m u ß eine Entscheidung der kommunalen Gebietsreform gefaßt worden sein, die den Grundsätzen der Raumordnung und Raumplanung entspricht, und die ihren Beitrag für die

weitere leitbildgerechte Ordnung des Raumes zu leisten vermag.

Würde die Entwicklung einer Konzeption der kommunalen Neugliederung ein solche Planungsverfahren durchlaufen, wäre im Hinblick auf die Bindung an die Raumordnung und Raumplanung eine Transparenz gegeben. Es könnte nachgeprüft werden, wie das zuständige Organ in jedem einzelnen Gebiet die Grundsätze von Raumordnung und Raumplanung seinen Entscheidungen zugrunde gelegt hat. Denn Raumordnung und Raumplanung stehen nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers, sie liegen nicht in seinem freien Beurteilungsspielraum, die raumordnungs- und planungsrechtlichen Normen sind zwingende gesetzliche Vorschriften, die im Rahmen des Neugliederungsverfahrens aufgezeigt, analysiert, berücksichtigt und als ein Kernpunkt einbezogen werden müssen.

Da die Landesregierung und der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen in ihren jeweiligen Neugliederungsgesetzen bisher noch nicht einen solchen Weg bei der kommunalen Gebietsreform im Hinblick auf die Berücksichtigung von Raumordnung und Raumplanung beschritten haben, ist es für die Beteiligten nahezu unmöglich, raumordnerische und raumplanerische Begründungen für eine gewisse Neugliederungslösung nachzuvollziehen. In dieser Beziehung ist eine Transparenz der Entscheidungsgründe nicht gegeben. Raumordnung und Raumplanung können e i n e Grundlage für die kommunale Gebietsreform sein. Es besteht ein rechtlicher und innerer, aus der Natur der Sache begründender Zwang, Raumordnung und Raumplanung in diesem Verfahren zu beachten. Aufgrund der vorangegangenen, letzten Ausführungen ist es jedoch unmöglich, feste Kriterien anzugeben, in welchem Rahmen dies jeweils zu geschehen hat. Kommunale Neu-

gliederung muß aus dem Blickwinkel von Raumordnung und Raumplanung jeweils immer eine reine Einzelfallentscheidung sein, diese erfordert wiederum eine dauernde Überprüfung der Gültigkeit der Aussagen der raumordnerischen und raumplanerischen Grundsätze. Es besteht keine Möglichkeit, eine Allgemeingültigkeit für das gesamte Reformwerk zu bejahen, es muß nur die Forderung aufgestellt werden, daß diese Grundsätze anzuwenden sind. In welcher Intensität dies zu erfolgen hat, ergibt sich aus der konkreten, sachlichen Lage des jeweiligen Gemeinwesens in seinem Raum. Unter dem Gesichtspunkt von Raumordnung und Raumplanung kann die kommunale Neugliederung also kein Reformwerk "aus einem Guß" sondern nur ein dezidiertes, analytisches Vorgehen bedeuten.

ANHANG

1. GESETZESAUSZÜGE

1.1. GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Artikel 28

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.
(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.
(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

1.2. VERFASSUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

Artikel 78

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.
(2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.
(3) ...
(4) ...

1.3. BUNDESRAUMORDNUNGSGESETZ

§ 2 Grundsätze der Raumordnung. (1) Grundsätze der Raumordnung sind:

1. Die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen soll gesichert und weiter entwickelt werden. In Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden.
   Die verkehrs- und versorgungsmäßige Aufschließung, die Bedienung mit Verkehrs- und Versorgungsleistungen und die angestrebte Entwicklung sind miteinander in Einklang zu bringen.
2. Eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die dazu beiträgt, räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen, soll angestrebt werden.
3. In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden.
   In den Gemeinden dieser Gebiete sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Wohnverhältnisse sowie die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen allgemein verbessert werden. In einer für ihre Bewohner zumutbaren Entfernung sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden.
4. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes ist bevorzugt mit dem Ziel zu stärken, daß in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Die Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen sind vordringlich zu schaffen.
5. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt. Die Landeskultur soll gefördert werden.

Für die landwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden sind nur in dem unbedingt notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorzusehen. Das gleiche gilt für forstwirtschaftlich genutzte Böden.
Für ländliche Gebiete sind eine ausreichende Bevölkerungsdichte und eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, anzustreben.
Nummer 3 Sätze 2 und 3 finden entsprechende Anwendung.

6. In Verdichtungsräumen mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur sollen diese Bedingungen und Strukturen gesichert und, soweit nötig, verbessert werden.
Der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, soll entgegengewirkt werden. Wo solche ungesunden Bedingungen und unausgewogenen Strukturen bestehen, soll deren Gesundung gefördert werden.
Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind eine vorausschauende örtliche und regionale Planung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen sowie die Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten in angemessener Entfernung. Art und Umfang dieser Maßnahmen sollen die Verwirklichung der Grundsätze nach den Nummern 1 bis 5 in den anderen Gebieten nicht beeinträchtigen. Sie sollen auch der Erhaltung der den Verdichtungsräumen zugeordneten Landschaft dienen.
7. Für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten ist zu sorgen.
Für die Reinhaltung des Wassers, die Sicherung der Wasserversorgung und für die Reinhaltung der Luft sowie für den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist ausreichend Sorge zu tragen.
8. Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden.
9. Die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung sind zu beachten.

(2) Die Grundsätze sind von den in § 3 genannten Stellen im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessen gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 abzuwägen.
(3) Die Länder können weitere Grundsätze aufstellen, soweit diese dem Absatz 1 und dem § 1 nicht widersprechen.

1.4. LANDESPLANUNGSGESETZ FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

§ 1 - Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

(1) Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung.

(2) Die Landesplanung soll die Landesentwicklung in der Weise beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden.

(3) Die Landesplanung ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung.

§ 9 - Darstellung der Grundsätze und Ziele

Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden im Landesentwicklungsprogramm, in Landesentwicklungsplänen und in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt.

§ 10 - Landesentwicklungsprogramm

Das Landesentwicklungsprogramm wird als Gesetz beschlossen. Es enthält Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen.

§ 11 - Landesentwicklungspläne

(1) Die Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes fest.

(2) Die Landesplanungsbehörde erarbeitet unter Beteiligung der Landesplanungsgemeinschaften die Landesentwicklungspläne. Nach Durchführung des Erarbeitungsverfahrens leitet die Landesregierung die Planentwürfe dem Landtag zu. Die Landesentwicklungspläne werden von der

Landesplanungsbehörde im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern aufgestellt.

(3) Die Landesentwicklungspläne können in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden.

(4) Die Landesentwicklungspläne können in dem Verfahren, das für die Aufstellung gilt, geändert oder ergänzt werden; sie sollen spätestens nach zehn Jahren erneut aufgestellt werden.

(5) Die Landesentwicklungspläne werden mit ihrer Bekanntgabe Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben.

1.5. GEMEINDEORDNUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

§ 5 - Gemeindegebiet

Das Gebiet jeder Gemeinde soll so bemessen sein, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

§ 14 - Gebietsänderungen

(1) Aus Gründen des öffentlichen Wohles können Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst oder neugebildet werden.

(2) Werden durch die Änderung von Gemeindegrenzen die Grenzen von Gemeindeverbänden berührt, so bewirkt die Änderung der Gemeindegrenzen unmittelbar auch die Änderung der Gemeindeverbandsgrenzen.

TAFEL 1

1. NEUGLIEDERUNGSPROGRAMM NRW

Zusammenschlüsse von Gemeinden aufgrund freiwilliger Änderungsverträge nach § 15 nwGO
Zeitraum vom 12.12.1967 bis 24.6.1969

Räume und Daten entommen von BÜNERMANN, S. 54 ff und Beilage

TAFEL 2

1. NEUGLIEDERUNGSPROGRAMM NRW

Neugliederung ganzer Kreise und teilweise auch kreisfreier Städte nach §§ 14 ff nwGO
Zeitraum vom 19.12.1967 bis 18.12.1969

Die Zahlen beziehen sich auf die laufenden Nummern de- Neugliederungsgesetze bei BÜNERMANN, S. 54 ff.

TAFEL 3

2. NEUGLIEDERUNGSPROGRAMM NRW
Seit 1.1.1970

NEUGLIEDERUNGSRÄUME:

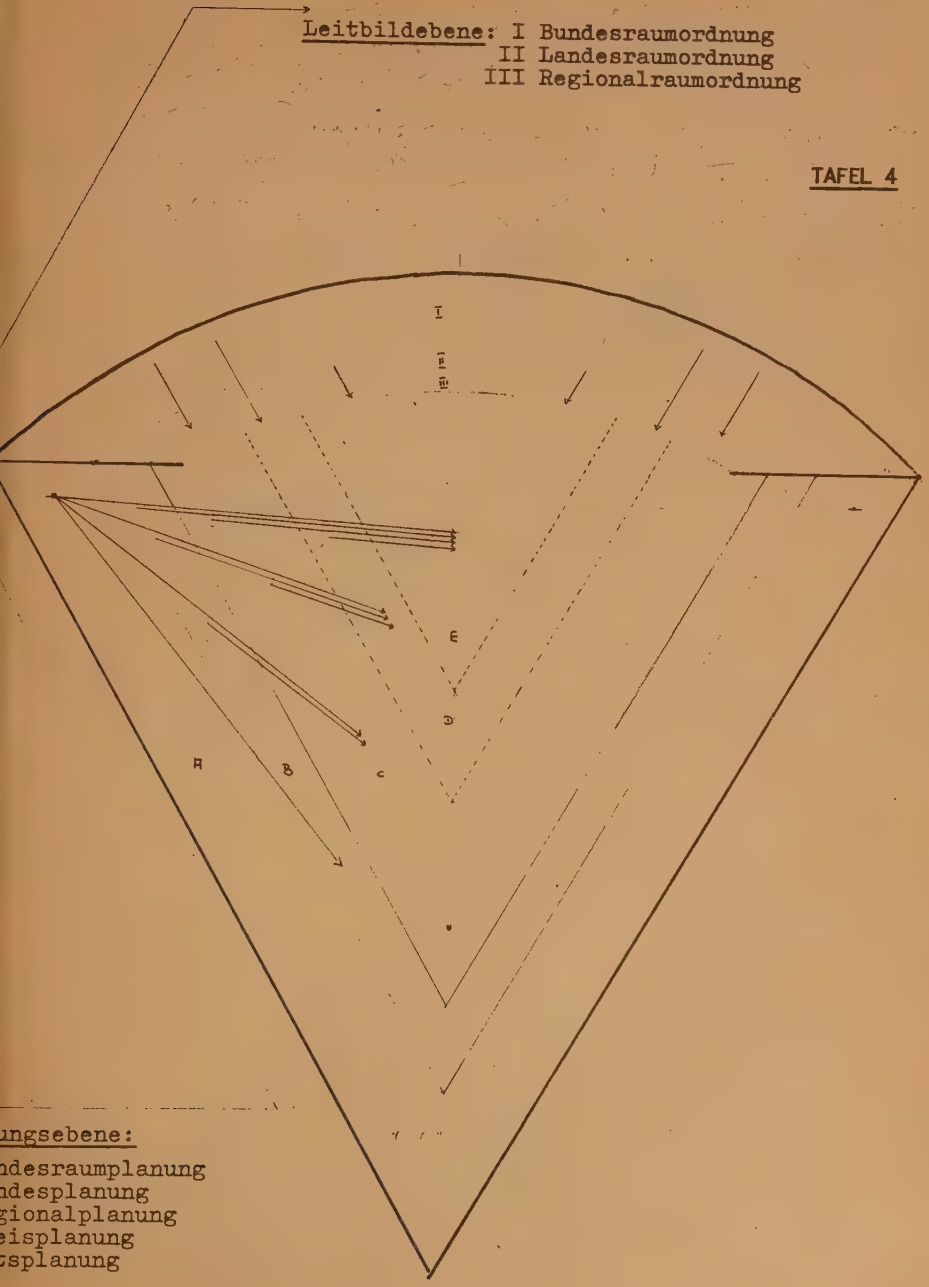
Raum 1	Aachen
Raum 2	Bielefeld
Raum 3	Münster/Hamm
Raum 4	Ruhrgebiet
Raum 5	Niederrhein
Raum 6	Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal
Raum 7	Sauerland/Paderborn
Raum 8	Köln

*) Die Neugliederung des Raumes der Stadt Bonn und des Rhein-Sieg-Kreises aus dem 1. Neugliederungsprogramm gilt als endgültig.

" DER SOLITÄRE AUFBAU DER RAUMPLANUNG "

Leitbildebene: I Bundesraumordnung
II Landesraumordnung
III Regionalraumordnung

TAFEL 4



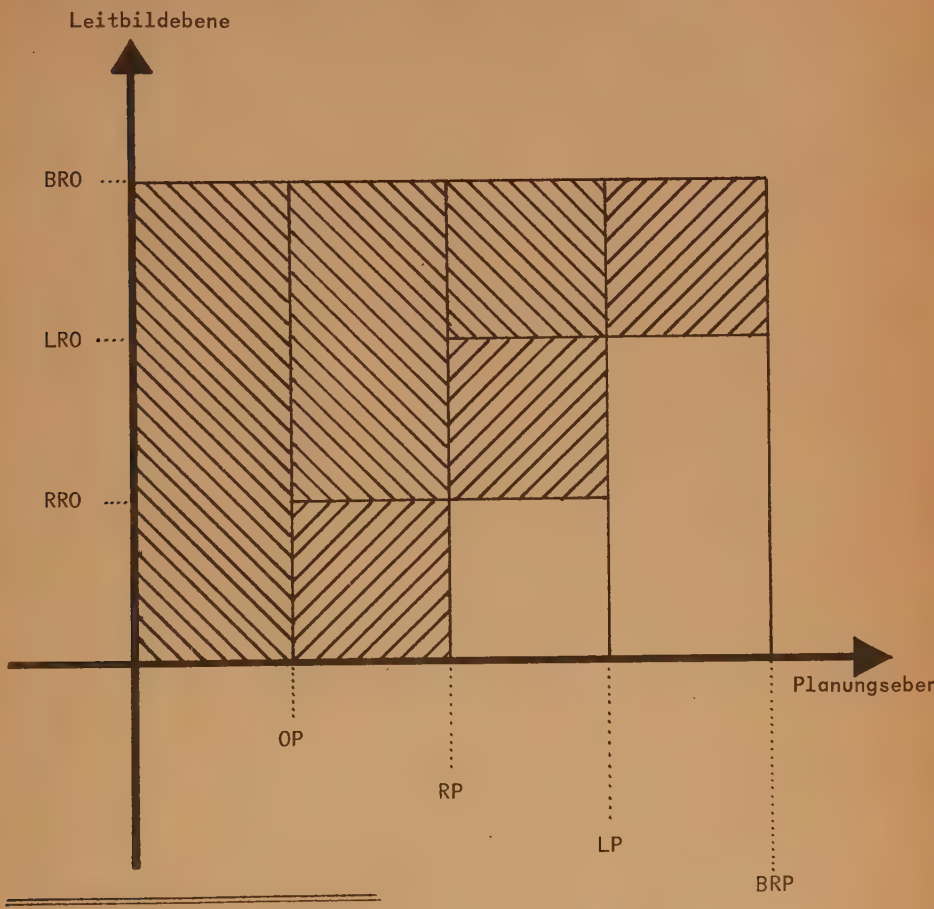
ungsebene:

ndesraumplanung
ndesplanung
gionalplanung
eisplanung
tsplanung

——→ = wirkt ein auf .....

TAFEL 5

DIE STUFENFOLGE DER ZIELFINDUNG DER RAUMPLANUNG IN DER RAUMORDNUNG - unter Berücksichtigung der Planungsräume



volle Bindung an die Zielsetzung des jeweils größeren Planungsraumes

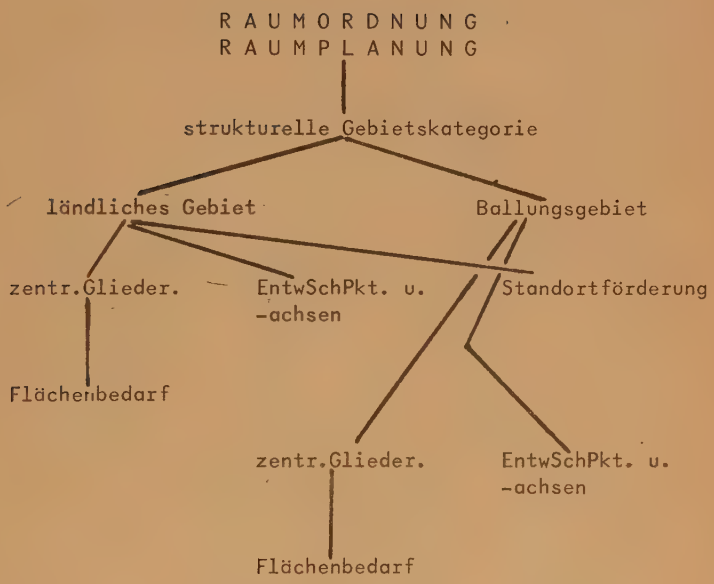
Eigenbindung an die Zielsetzung des eigenen Planungsraumes

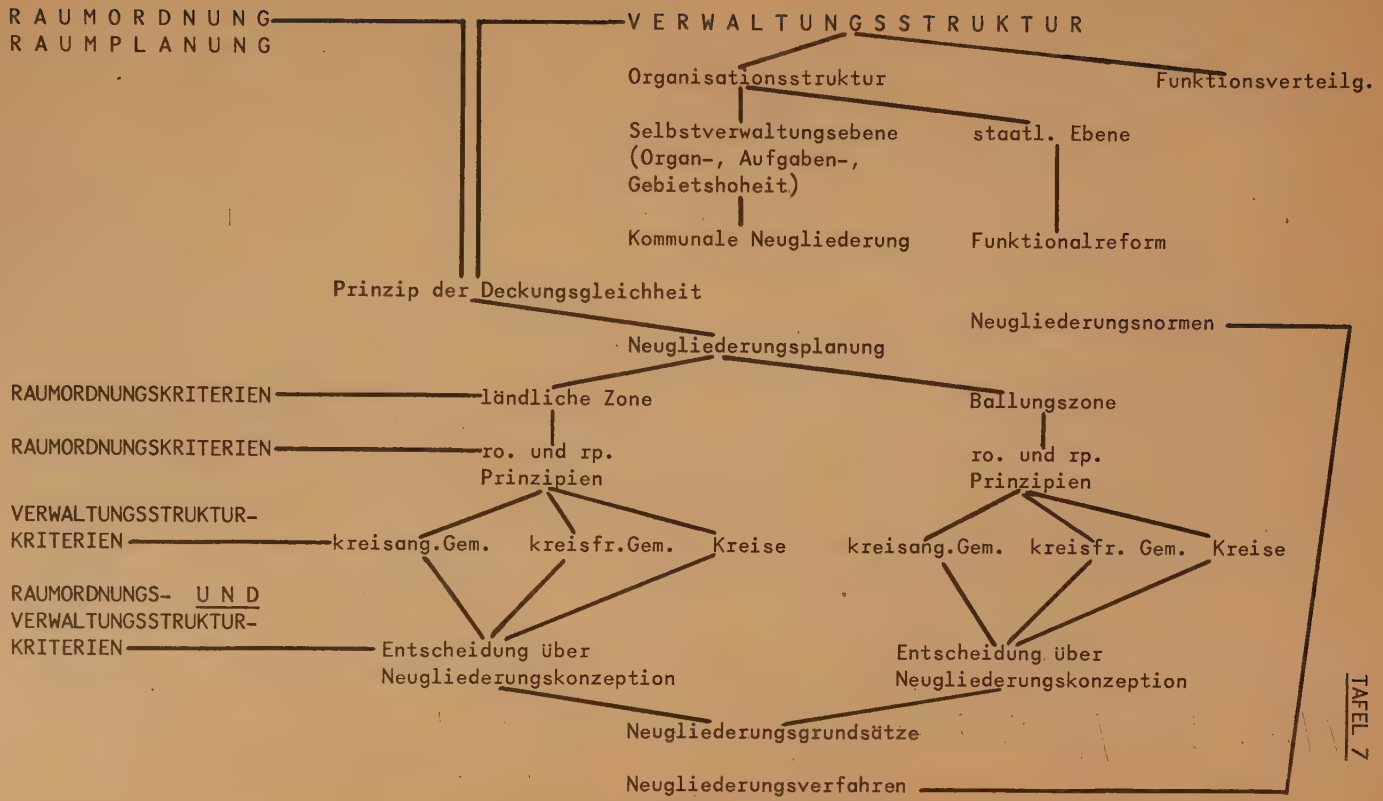
Keine Bindung an die Zielsetzung des nachgeordneten Planungsraumes

BRO = Bundesraumordnung
LRO = Landesraumordnung
RRO = Regionalraumordnung

OP = Ortsplanung
RP = Regionalplanung
LP = Landesplanung
BRP = Bundesraumplanung

TAFEL 6


RAUMORDNUNG
RAUMPLANUNG
strukturelle Gebietskategorie
ländliches Gebiet
Ballungsgebiet
zentr.Glieder.
EntwSchPkt. u. -achsen
Standortförderung
Flächenbedarf
zentr.Glieder.
EntwSchPkt. u. -achsen
Flächenbedarf


RAUMORDNUNG
RAUMPLANUNG
VERWALTUNGSSTRUKTUR
Organisationsstruktur
Funktionsverteilg.
Selbstverwaltungsebene (Organ-, Aufgaben-, Gebietshoheit)
staatl. Ebene
Kommunale Neugliederung
Funktionalreform
Prinzip der Deckungsgleichheit
Neugliederungsnormen
Neugliederungsplanung
RAUMORDNUNGSKRITERIEN
ländliche Zone
Ballungszone
RAUMORDNUNGSKRITERIEN
ro. und rp. Prinzipien
ro. und rp. Prinzipien
VERWALTUNGSSTRUKTUR-KRITERIEN
kreisang.Gem.
kreisfr.Gem.
Kreise
kreisang.Gem.
kreisfr. Gem.
Kreise
RAUMORDNUNGS- U N D VERWALTUNGSSTRUKTUR-KRITERIEN
Entscheidung über Neugliederungskonzeption
Entscheidung über Neugliederungskonzeption
Neugliederungsgrundsätze
Neugliederungsverfahren

TAFEL 7

LEBENSLAUF
==========

Am 14. Februar 1947 wurde ich als Sohn des Baumeisters, Hauptmann a.D. Hans-Georg Schulz und seiner Ehefrau Lieselotte, geb. Nuck, in Berlin-Charlottenburg geboren. Ich besitze die deutsche Staatsbürgerschaft.

Nach dem Besuch der Volksschule trat ich Ostern 1957 in das altsprachliche Kant-Gymnasium in Berlin ein und wechselte infolge beruflicher Veränderung meines Vaters im Winter 1961 auf das Lessing-Gymnasium in Frankfurt über. Nach einem Umzug im Herbst 1962 besuchte ich das Staatliche Schiller-Gymnasium in Münster. Dort legte ich am 8. Februar 1966 die Reifeprüfung ab.

Anschließend studierte ich 9 Semester Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Am 26. Juni 1971 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht in Hamm die Erste Juristische Staatsprüfung. Unter Ernennung zum Referendar wurde ich am 2. Januar 1972 in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen aufgenommen. Nach Ableistung der Verwaltungsstage wurde mir ein und ein halbes Jahr Sonderurlaub zu Promotionszwecken gewährt. Im Januar 1974 habe ich den Vorbereitungsdienst wieder aufgenommen.